

Valtiovarainministeriön julkaisusarja 2024:XX

Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista

Kirjoita julkaisun alaotsikko

Tiedonhallintalautakunta

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Publication distribution**Institutional Repository
for the Government
of Finland Valto**

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Publication sale**Online bookstore
of the Finnish
Government**

vnjulkaisumyynti.fi

[Tuplaklikkaa ja kirjoita ministeriö](#)

© Copyright-taso tähän

ISBN sid. [VNK täyttää](#)

ISBN pdf [VNK täyttää](#)

ISSN sid. [VNK täyttää](#)

ISSN pdf [VNK täyttää](#)

Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Finland (kieliversioissa)

Paino PunaMusta Oy, 2020

Napsauta ja kirjoita julkaisun otsikko Napsauta ja kirjoita julkaisun alaotsikko

VNK täyttää, sarja ja numero **Teema** [Napsauta ja kirjoita](#)

Julkaisija [Napsauta ja kirjoita ministeriö](#)

Tekijä/t [Napsauta ja kirjoita](#)

Toimittaja/t [Napsauta ja kirjoita](#)

Yhteisötekijä [Napsauta ja kirjoita](#)

Kieli [Napsauta ja kirjoita](#) **Sivumäärä** [VNK täyttää](#)

Tiivistelmä [Napsauta ja kirjoita tiivistelmä, enintään 1 400 merkkiä. Paina kappaleen lopussa Enter.](#)

Klausuuli [VNK täyttää](#)

Asiasanat [Napsauta ja kirjoita](#)

ISBN PDF [VNK täyttää](#) **ISSN PDF** [VNK täyttää](#)

ISBN nid. [VNK täyttää](#) **ISSN painettu** [VNK täyttää](#)

Asianumero [Napsauta ja kirjoita](#) **Hankenumero** [Napsauta ja kirjoita](#)

Julkaisun osoite [VNK täyttää](#)

Napsauta ja kirjoita otsikko ruotsiksi
Napsauta ja kirjoita alaotsikko ruotsiksi

VNK täyttää, sarjanimi ja numero **Tema** [Napsauta ja kirjoita](#)

Utgivare [Napsauta ja kirjoita ministeriö](#)

Författare [Napsauta ja kirjoita](#)

Redigerare [Napsauta ja kirjoita](#)

Utarbetad av [Napsauta ja kirjoita](#)

Språk [Napsauta ja kirjoita](#)

Sidantal [VNK täyttää](#)

Referat [Napsauta ja kirjoita tiivistelmä, enintään 1 400 merkkiä. Paina kappaleen lopussa Enter.](#)

Klausul [VNK täyttää](#)

Nyckelord [Napsauta ja kirjoita](#)

ISBN PDF [VNK täyttää](#)

ISSN PDF [VNK täyttää](#)

ISBN tryckt [VNK täyttää](#)

ISSN tryckt [VNK täyttää](#)

Ärendenr. [Napsauta ja kirjoita](#)

Projektnr. [Napsauta ja kirjoita](#)

URN-adress [VNK täyttää](#)

Napsauta ja kirjoita otsikko englanniksi
Napsauta ja kirjoita alaotsikko englanniksi

VNK täyttää, sarjanimi ja numero **Subject** Napsauta ja kirjoita

Publisher Napsauta ja kirjoita

Authors Napsauta ja kirjoita

Editor Napsauta ja kirjoita

Group Author Napsauta ja kirjoita

Language Napsauta ja kirjoita **Pages** VNK täyttää

Abstract Napsauta ja kirjoita tiivistelmä enintään 1 400 merkkiä. Paina kappaleen lopussa Enter.

Provision VNK täyttää

Keywords Napsauta ja kirjoita

ISBN PDF VNK täyttää

ISSN PDF VNK täyttää

ISBN printed VNK täyttää

ISSN printed VNK täyttää

Reference no. Napsauta ja kirjoita

Project no. Napsauta ja kirjoita

URN address VNK täyttää

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Tiedonhallintalautakunnan suositukset	9
1.2	Suositus muutosvaikutusten arvioinnista	9
1.3	Asiaan liittyvät muut suositukset	10
2	Suunnitellun muutoksen arviointi	11
2.1	Velvollisuus arvioida muutoksen vaikutuksia	11
2.2	Muutoksen arvioinnin hyödyt.....	12
2.3	Suunnitellun muutoksen ja sen olennaisuuden arviointi.....	13
2.4	Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi osana viranomaisen muuta toimintaa.....	18
2.5	Arviointi osana kehittämistoiminnan ohjausta	20
2.6	Muutosvaikutustenarviointi osana kokonaisarkkitehtuurin kehittämistä	21
3	Muutosvaikutusten arviointi	24
3.1	Vaikutusten arviointimenentelmä	24
3.2	Arvioitavat vaatimukset	27
3.3	Tiedonhallinnan vastuut	29
3.4	Tietoturvaluusvaatimukset ja -toimenpiteet.....	31
3.4.1	Tietoturvaluuden varmistaminen	31
3.4.2	Tietojärjestelmien tietoturvaluus.....	34
3.4.3	Tietoaineistojen tietoturvaluus.....	35
3.4.4	Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin	37
3.5	Tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskevat vaatimukset	39
3.5.1	Tietoaineistojen muodostaminen.....	40
3.5.2	Tietoaineistojen saatavuus ja sähköinen luovutustapa.....	43
3.6	Asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta	46
3.7	Asiakirjojen julkisuus, salassapito ja suoja sekä tiedonsaantioikeudet	47
3.8	Tietovarantojen yhteentoimivuus.....	49
4	Muutosvaikutusten arvioinnin lopputulokset ja jatkotoimenpiteet.....	53

5	Tiedonhallinnan muutosten arviointi valtion virastoissa ja laitoksissa	55
5.1	Muutosvaikutusten arviointi säännösten valmistelun yhteydessä	55
5.2	Muutosten arviointi tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetyn lausuntomenettelyn yhteydessä	64
	Sanasto	66
	Liitteet	68
	Lähteet	69

VNK TÄYTTÄÄ, MINISTERIÖN JULKAISUSARJAN NIMI JA JULKAISUN VUOSI : SARJANUMERO.

NAPSAUTA JA KIRJOITA ESIPUHEEN OTSIKKO

Napsauta ja kirjoita teksti. Paina kappaleen lopussa Enter.

Napsauta ja kirjoita Allekirjoittajan nimi.

Napsauta ja kirjoita julkaisukuukausi ja -vuosi, esim. Huhtikuu 2018

1 Johdanto

1.1 Tiedonhallintalautakunnan suositukset

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan (myöhemmin tiedonhallintalautakunta) tehtävänä on edistää julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa (906/2019, myöhemmin tiedonhallintalaki tai TIHL) säädettyjen tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelytapojen ja tämän lain vaatimusten toteuttamista. Tiedonhallintalautakunta ylläpitää tehtävänsä toteuttamiseksi suosituksia hyvistä käytännöistä, joilla autetaan viranomaisia tiedonhallintalain vaatimusten toteuttamisessa.

Tiedonhallintalautakunnan suositukset eivät muodosta toimintavelvoitteita viranomaisille, vaan niissä on pyritty laissa säädettyjen vaatimusten rinnalla esittämään lain soveltajien kanssa yhteisesti muodostettua esimerkkejä ja menettelytapoja, joiden on arvioitu auttavan lain noudattamisessa.

Tiedonhallintalautakunnan suositukset valmistellaan yhteistyössä tiedonhallintalakia soveltavien viranomaisten kanssa ja suosituksia ylläpidetään tiedonhallintalaissa tai muussa tiedonhallintaa sääntelevässä tapahtuneiden muutosten sekä lain soveltajilta saatujen kehittämistarpeiden avulla.

1.2 Suositus muutosvaikutusten arvioinnista

Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointia koskevan suosituksen tarkoituksena on tukea viranomaisia toteuttamaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2018, myöhemmin tiedonhallintalaki tai TIHL) 5 §:n 3 momentissa säädettyjä arviointivaatimuksia, kun viranomaiset suunnittelevat hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa. Suosituksessa havainnollistetaan tiedonhallintalaissa säädettyjä vaatimuksia, joita tiedonhallintayksikön on otettava huomioon kehittäessään toimintaansa ja sen edellyttämää tiedonhallintaa.

Suosituksen tarkoituksena on auttaa arviointivelvollisuutta toteuttavia viranomaisia parantamaan muutostilanteiden etukäteisarvioinnilla toiminnallisten ja taloudellisten riskien ennakkointia sekä tehostamaan muutoksen toimeenpanoa. Suosituksen tarkoituksena on antaa käytäntöjä viranomaiselle tunnistaa muutoksen toteuttamisessa huomioon otettavat tiedonhallinnan vaatimukset sekä arvioida vaatimusten toteuttamisen vaikutuksia suhteessa nykytilaan. Tältä osin suosituksessa esitetyt käytännöt tukevat vä-

lillisesti myös muutoksen taloudellisten vaikutusten arviointia sekä muutoksen toteuttamisen edellyttämää päätöksentekoa muun muassa investointien kannattavuuden näkökulmasta.

Muutosvaikutusten arviontsuositus antaa ohjeita ja käytäntöjä myös muiden tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten toteuttamiseksi ja lain säännöksiä tukevien tiedonhallintalautakunnan suositusten hyödyntämiseen. Suositus pyrkii kuvaamaan myös yleisellä tasolla muutosvaikutusten arvioinnin kannalta olennaisia sovellettavia säännöksiä. Suosituksessa ei kuitenkaan kuvata muun lainsäädännön soveltamista tai erityissääntelyä, ellei niillä ole erityistä merkitystä tämän suosituksen soveltamisessa. Tässä suosituksessa viitataan tarpeellisin osin muihin ajantasaisiin aihekohtaisiin tiedonhallintalautakunnan suosituksiin; muiden suositusten sisältöä ei ole tarkoituksenmukaista kuvata tässä suosituksessa yksityiskohtaisesti.

1.3 Asiaan liittyvät muut suositukset

[kuvaus muutosvaikutusten arviointiin liittyvistä muista relevanteista lautakunnan suosituksista; suositus ja perustelu, miksi on otettu tähän mukaan]

2 Suunnittelun muutoksen arviointi

2.1 Velvollisuus arvioida muutoksen vaikutuksia

Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta arvioida suunnittelemansa hallinnollisen uudistuksen ja tietojärjestelmien käyttöönoton aiheuttamaa muutosta ja sen vaikutuksia tiedonhallintayksikön tiedonhallintaan. Arviointi toteutetaan uudistuksen muuttaessa tiedonhallintayksikön tiedonhallintamallin sisältöä.

Ennen muutoksen täytäntöönpanoa tehtävän arvioinnin tarkoituksena on parantaa viranomaisten tietoaineistojen hallinnan laatua sekä tietoaineistojen tietoturvallista käsittelyä ennen muutoksen toteutusta tehtävällä etukäteisarvioinnilla. Tiedonhallintaan kohdistuvien vaikutusten ennakkolisella arvioinnilla pyritään vahvistamaan viranomaisten kehittämistoimintaan liittyvien riskien ennakointia sekä edistämään tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietoturvallisuuden toteutumista.

Velvollisuus toteuttaa tiedonhallintalaissa säädetty muutosvaikutusten arviointi koskee tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentissa lueteltuja tiedonhallintayksiköitä, joita ovat:

- valtion virastot ja laitokset;
- tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat;
- eduskunnan virastot;
- valtion liikelaitokset;
- hyvinvointialueet;
- hyvinvointiyhtymät;
- kunnat;
- kuntayhtymät;
- itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset;
- yliopistolaissa tarkoitetut yliopistot sekä ammattikorkeakoululaissa tarkoitetut ammattikorkeakoulut.

Tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksikön käsitteellä tarkoitetaan organisaatiota, joka on vastuussa tiedonhallinnan järjestämisestä. Tiedonhallintayksikölle säädetyt tiedonhallinnan järjestämisvelvollisuudet ovat organisaatiotasoisia velvollisuuksia.

Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioimisen hyödyt syntyvät siitä, että kun suunniteltujen kehittämistoimien vaikutuksia arvioidaan etukäteen, viranomaisen olisi mahdollista valita muutoksen toteuttamisen erilaisista vaihtoehdoista ne, jotka takaavat parhaiten ja mahdollisimman taloudellisesti tiedonhallinnasta säädettyjen vaatimusten sekä julkisuusperiaatteen toteutumisen. Tämän vuoksi tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetyn mukaan tiedonhallintayksikön on arvioinnin perusteella ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi. Muutosvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta ja arvioinnin perusteella tehtävistä toimenpiteistä huolehtiminen kuuluvat tiedonhallintayksikön johdon valvontavastuuseen.

Valtion virastoille ja laitoksille on tiedonhallintalain 8 §:n 1 momentissa säädetty lisäksi velvollisuus arvioida muutosten taloudelliset vaikutukset tehdessään 5 §:n 3 momentin mukaista arviointia.

2.2 Muutoksen arvioinnin hyödyt

Tiedonhallintalaissa säädetty vaikutusten arviointivelvollisuuden tarkoituksena on auttaa tiedonhallintayksikköä arvioimaan etukäteen toimenpiteiden vaikutuksia, joilla se aikoo toimintaansa muuttaa. Toimenpiteiden vaikutukset auttavat arvioimaan erityisesti sitä, onko suunniteltu toimenpide toiminnallisesti ja taloudellisesti oikeasuhtainen suhteessa asetettuun tavoitteeseen.

Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnin auttaa:

- rekisterinpitäjää sen toteuttaessa tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaista tietosuojaa koskevaa vaikutusten arviointia (tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi kohdistuu vastaaviin suoja- ja turvatoimiin, joilla henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvia riskejä hallitaan)
- varmistamaan tiedon elinkaaren hallinnan vaatimusten toteutuminen muutoksen jälkeen (suunniteltujen toimenpiteiden vaikutusten arviointi auttaa vastaamaan mm. siihen, että pystytäänkö muutoksen jälkeen määräjän säilytettävät asiakirjat tuhoamaan edelleen tietoturvallisesti säilytysajan päätyttyä ja voidaanko arkistoitavien asiakirjojen säilyminen käytettävänä edelleen turvata)

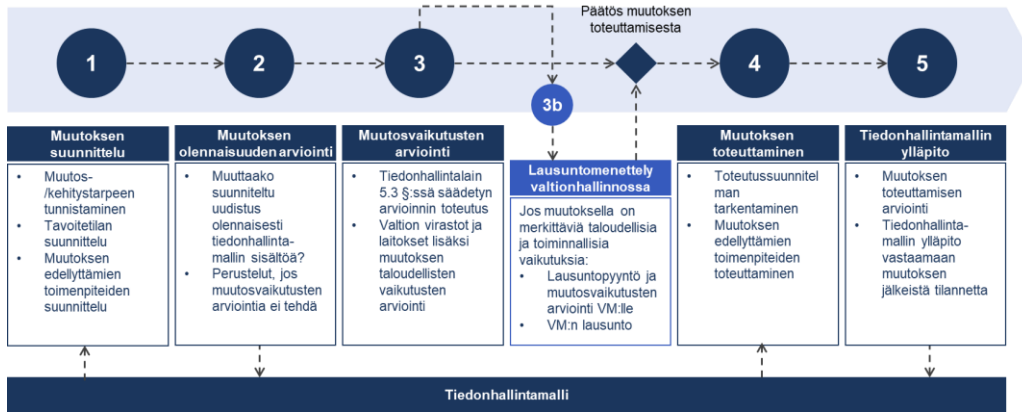
- varmistamaan julkisuusperiaatteen toteutuminen muutoksen jälkeen (tietoa-ineistojen muodostumiseen ja luovuttamiseen koskevien vaatimusten arviointi auttaa tunnistamaan prosessit, tietovarannot ja tietojärjestelmät, joita tietojen luovuttamisessa asianosaisille käytetään)
- varmistamaan muutoksen toteuttamisen edellyttämien taloudellisten resurs-sien riittävyyden (arvioinnin perusteella valitaan taloudellisesti parhaat toimen-piteet)
- ennakoimaan paremmin toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia (muutos-ten suorien vaikutusten arviointi auttaa yleensä tunnistamaan myös sellaisia väiillisiä vaikutuksia, joita viranomaisten olisi syytä seurata)
- arvioimaan hyödynnetäänkö muiden toimijoiden hallinnassa olevia tietoa-ineistoja tiedonhallintayksikön toiminnassa tehokkaasta ja tietolähteestä, josta ajantasaisimmat ja virheettömimmät tiedot olisi saatavilla

2.3 Suunnittelun muutoksen ja sen olennaisuuden arviointi

Tiedonhallintalaissa säädetty arviointivelvollisuuden kohteena on viranomaisen suunnittelema muutos, johon sisältyy tietoa-ineistojen käsittelyä tietojärjestelmillä. Käytännössä muutoksen vaikutuksia voidaan arvioida vasta siinä vaiheessa, kun muutoskohde on suunniteltu sellaiselle tasolle, josta tavoitetilaa ja sen mukanaan tuomaa muutosta voidaan verrata viranomaisen nykyiseen toimintaan. Yleisellä tasolla hahmoteltu tavoite ilman muutoksen kiinnittämistä nykytilaan ei yleensä mahdollista arvioinnin toteuttamista tiedonhallintalain 5.3 §:ssä edellytetyjen vaatimusten osalta.

Muutosvaikutusten arviointia edeltää vaihe, jossa tiedonhallintayksikkö suunnittelee muutosta ja sen toteuttamista sekä arvioi suunnitelman perusteella toteuttaako se kohteesta tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädetyn arvioinnin. Jos tiedonhallintayksikkö arvioi muutoksen vaikuttavan olennaisesti sen tiedonhallintamallin sisältöön, se toteuttaa arvioinnin suhteessa momentissa säädettyihin vaatimuksiin. Arvioinnin jälkeen tiedonhallintayksikkö käynnistää arviointiin perustuen muutoksen edellyttämien toimenpiteiden tarkemman suunnittelun ja toimeenpanon. Kun muutos on toteutettu, tiedonhallintayksikkö päivittää tiedonhallintamalliaan muuttuneilla tiedoilla.

Kuvio 1. Muutosvaikutuksen arvioinnin vaiheet



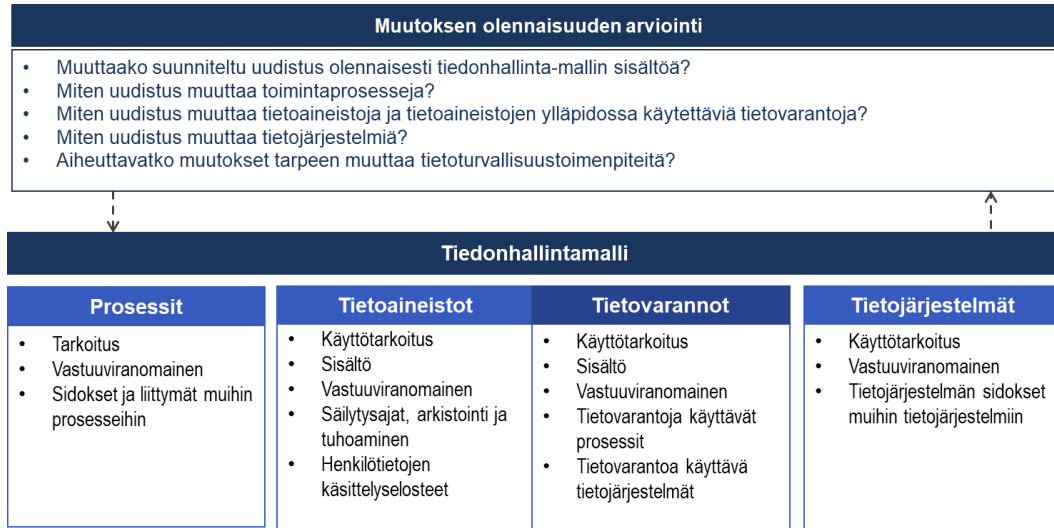
Muutoksen olennaisuuden arviointi

Tiedonhallintalaki edellyttää tiedonhallintayksikköä arvioimaan suunnitellun uudistuksen ja tietojärjestelmien käyttöönoton vaikutuksia tiedonhallintaan, mikäli muutoksella on olennaisia vaikutuksia tiedonhallintayksikön tiedonhallintamallin sisältöön. Toisin sanoen, jos suunniteltu uudistus aiheuttaa muutoksia tiedonhallintayksikön toimintaprosesseihin, tietoaineistoihin, tietovarantoihin, tietojen arkistointiin, tietojärjestelmiin sekä näihin kohdentuviin tietoturvasuustoimenpiteisiin, on muutosvaikutusten arviointi tehtävä.

Tiedonhallintayksikön on syytä huomioida, että arvioinnin toteuttamatta jättäminen on myös pystyttävä perustelemaan kirjallisesti.

Suosituksen liitteenä (Liite 1: Arviointi muutosvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta) on esimerkkinä perustelumalli, jonka avulla voidaan arvioida, toteutetaanko kohteessa tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädetty arviointi.

Kuvio 2. Suunnitellun muutoksen vaikutukset tiedonhallintamallin sisältöön



Tiedonhallintalaissa ei ole määritelty, miten tiedonhallintamalliin kohdistuva olennainen muutos arvioidaan tai mitkä ovat kriteerit, joiden avulla muutoksen olennaisuus voidaan yksiselitteisesti määritellä. Tiedonhallintalain ollessa yleislaki, jota sovelletaan laajasti viranomaisten toimintaan, ei laissa ole myöskään määritelty tarkemmin hallinnollista uudistusta tai mitä siihen liittyvällä tietojärjestelmän käyttöönotolla tarkoitetaan missäkin tilanteessa. Tämän vuoksi jää viranomaisen omaan harkintaan määrittää erilaisiin muutos- ja kehittämistoimenpiteisiin liittyvät kriteerit muutoksen olennaisuudesta.

Käytännössä muutosvaikutusarviointi on tehtävä tilanteissa, joissa muutoksen kohteena on:

- uusi viranomaisorganisaatio
- uusi tai merkittävästi muuttuva viranomaisen tehtävä
- uusi tietojärjestelmä tai tietojärjestelmään kohdistuva merkittävä muutos
- säännösmuutos, jolla on vaikutuksia käytössä olevaan tietojärjestelmää
- uusi tietovaranto tai muutos tietovarannon käyttötarkoituksen osalta
- uusi tietoaaineisto

Kaikissa edellä mainituissa tilanteissa suunniteltu muutos aiheuttaa käytännössä muutoksia tiedonhallintamallin sisältöön. Muutos on todennäköisesti viranomaisen toimin-

nan ja tiedonhallinnan kannalta olennainen, kun kyse on uudesta tehtävästä tai velvollisuudesta tai olemassa olevien velvollisuuksien toteuttamisesta uuteen tietovarantoon ja tietoaaineistoon ja niiden hallinnassa käytettävistä tietojärjestelmistä.

Arviointivelvollisuuden toteuttamiseksi ja arvioinnilla saatavien hyötyjen varmistamiseksi useat viranomaiset ovat määritelleet muutosvaikutusten arvioinnin osaksi omaa kehittämisen hallinnan ja kehittämisen ohjauksen menettelyä. Tässä yhteydessä viranomaiset ovat muodostaneet kriteerejä ja raja-arvoja, joiden perusteella ne ovat määritelleet etukäteen muutokset, joiden osalta tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädetty arviointi toteutetaan tai joiden osalta arvioinnin toteuttaminen arvioidaan.

Käytössä olevia kriteerejä muutosvaikutusten arvioinnin toteuttamisen kohteista ovat esimerkiksi:

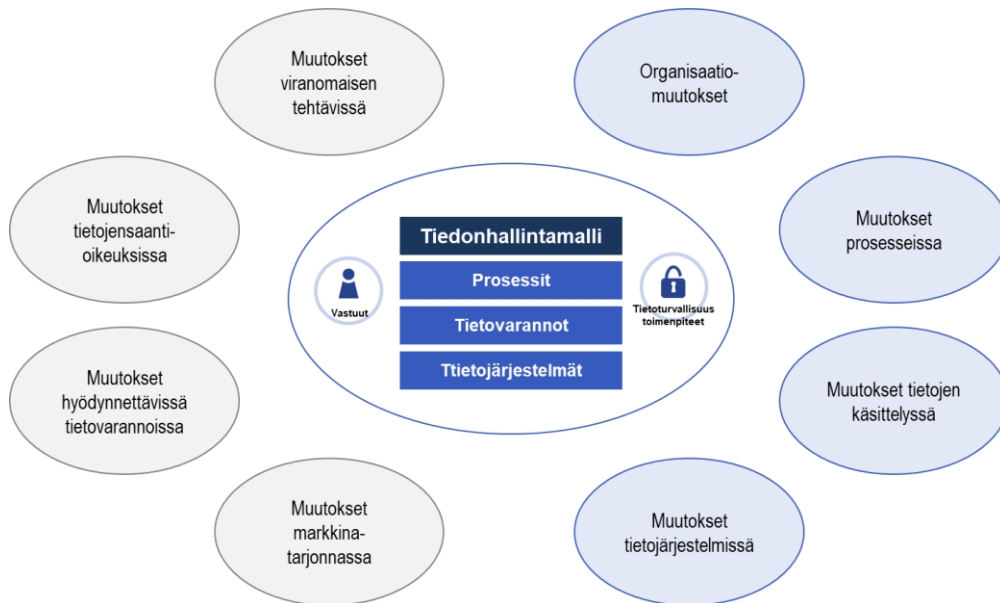
- Muutoksen kohdentuminen viranomaisen keskeisten lakisäätöisten tehtävien toteuttamiseen
- Muutoksella on vaikutuksia useisiin toimijoihin (pienelläkin muutoksella voi olla suuret vaikutukset)
- Muutokset viranomaisen velvollisuuksissa ja menettelyissä luovuttaa tietoja toisille viranomaisille
- Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisen vaikutusten arvioinnin toteuttaminen
- Muutokseen arvioidaan liittyvän merkittävä taloudellinen tai toiminnallinen riski
- Kehittämisen ja siihen liittyvien hankintojen suuruus

Arviointikohteena olevan muutoksen käynnistäjänä voi olla tiedonhallintayksikön oma päätös toimintansa ja sitä tukevan tiedonhallinnan kehittämiseksi tai tiedonhallintayksikön toimintaympäristöstä muodostuva muutos, johon tiedonhallintayksikön on reagoitava. Jälkimmäisiä ovat tyypillisesti viranomaisten tehtävää ja tiedonhallintaa koskevia lainsäädäntömuutoksia tai viranomaisen käyttämiin toisen viranomaisen hallinnassa oleviin tietovarantoihin tai tietojärjestelmiin kohdistuvat muutokset.

Toimintaympäristön hallinta ja toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin liittyvä riskienhallinta kuuluvat tiedonhallintayksiköille säädettyihin velvollisuuksiin, jolloin tiedonhallintayksikön on syytä muodostaa selkeät menettelyt ja määritelmät niistä muutoksista, joista tiedonhallintalaissa tarkoitettu muutosten vaikutusten arviointi tehdään. Käytännössä tiedonhallintayksikön on seurattava toimintaympäristönsä tilaa ja määriteltävä menettelyt, joilla se varautuu sen omasta toiminnasta ja päätöksistä aiheutuviin

tai ulkoisista syötteistä, esimerkiksi EU- tai kansallisen lainsäädännön muutoksista, aiheutuviin muutoksiin.

Kuvio 3. Toimintaympäristön tiedonhallintaan kohdistuvat muutokset



Tiedonhallintayksilön tiedonhallinnan toimintaympäristön muutoksista osa kohdistuu viranomaisen omalla päätöksellä käynnistyvään toiminnan ja palvelujen sekä tiedonhallinnan kehittämiseen. Tiedonhallintayksikön organisatoriset ja toimintaprosesseihin kohdistuvat muutokset edellyttävät yleensä muutoksia prosesseissa käsiteltävien tietojen tiedonhallintaan sekä tietojärjestelmien käyttöön. Uusien tietojärjestelmien hankinta ja käyttöönotto edellyttävät puolestaan vähintään tietojärjestelmässä käsiteltävien tietoaisteiden ja tietojen käsittelyyn liittyvien vastuiden tarkistamista.

Tiedonhallinnan toimintaympäristössä ulkoisten muutosten hallinnasta on kyse esimerkiksi, kun tiedonhallintayksikkö seuraa sitä koskevan lainsäädännön valmistelua ja arvioi ehdotetun sääntelyn vaikutuksia omaan toimintaansa, on samassa yhteydessä syytä arvioida ehdotuksen vaikutuksia tiedonhallintamallin sisältöön (prosessit, tietovarannot, tietojärjestelmät, tietoaisteiden arkistointi sekä näiden edellyttämät tietoturvalisuustoimenpiteet). Vastaavasti, kun tiedonhallintayksikkö suunnittelee toimintasuunnitelmaansa sisältyviä kehittämistoimia, on hyvä käytäntö määrittää etukäteen ne, joista ainakin tiedonhallinnan muutokset tulee arvioida. Käytännössä tämän kaltaisia menettelyjä on sisällytetty tiedonhallintayksiköissä käytettyihin kehittämisen ohjaus- ja hallintamenettelyihin (mm. kehittämissalkun hallinnan sekä ohjelmien ja projektinhallinnan menettelyihin).

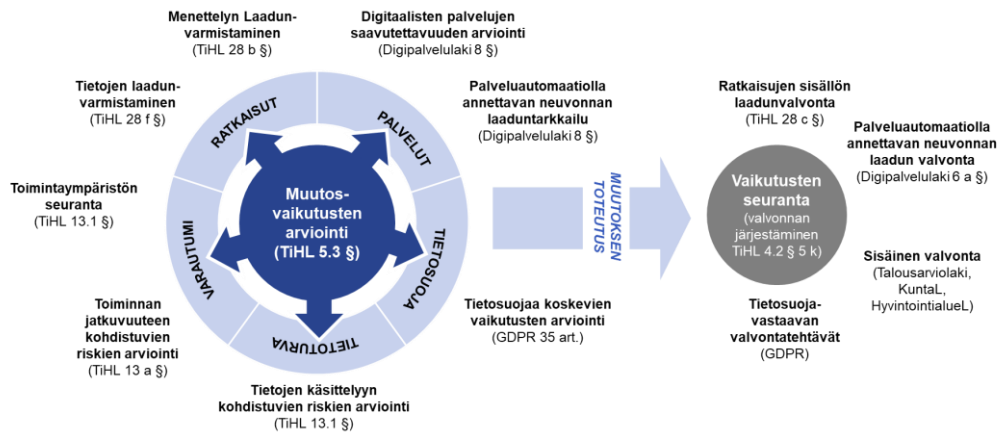
2.4 Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi osana viranomaisen muuta toimintaa

Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi on osa kokonaisuutta, jolla viranomaisen hallitsee toimintaansa liittyviä riskejä ja arvioi kehittämistoimiensa vaikutuksia. Tiedonhallinalaissa säädetty muutosvaikutusten arviointi linkittyy henkilötietojen käsittelystä tehtävään tietosuojan vaikutusten arviointiin, kuten myös muihin arviointitoimenpiteisiin, joilla varmistetaan viranomaisen tehtäviin liittyvien vaatimusten ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen.

Muutosvaikutusten arvioinnin järjestäminen (*miten ja milloin arviointi toteutetaan*) jää lopulta viranomaisen omaan harkintaan, mutta käytännössä parhaiten arviointi tukee viranomaisen toimintaa silloin, kun tiedonhallintaan kohdistuvien vaikutusten arviointi on osa muuta viranomaisen toimintaa koskevien arviointien ja riskienhallinnan kokonaisuutta.

Käytännössä useat viranomaiset ovatkin linkittäneet tiedonhallintalain arviointivaatimukset osaksi laajempaa kokonaisuutta, jossa eri laeissa säädetyt velvollisuudet tuottavat syötteitä erilaisille arvioinneille. Yleislainsäädännön tasolla säädettyjä tiedonhallintalain muutosvaikutusten arviointiin linkittyviä velvollisuuksia ovat muun muassa tietosuoja-asetuksessa, digipalvelulaissa (306/2019) sekä hankintalaissa (1397/2016) säädetyt velvollisuudet. Myös viranomaisten hallintoa koskevassa lainsäädännössä säädetään arviointivelvollisuuksista, joita tiedonhallintalain muutosvaikutusten arviointi tukee. Näitä ovat esimerkiksi valtion talousarviolaissa (423/1988) valtion viranomaisille, kuntalaissa (410/2015) sekä hyvinvointialueesta annetussa laissa (6117/2021) säädetyt riskienhallinnan ja varautumisen velvollisuudet.

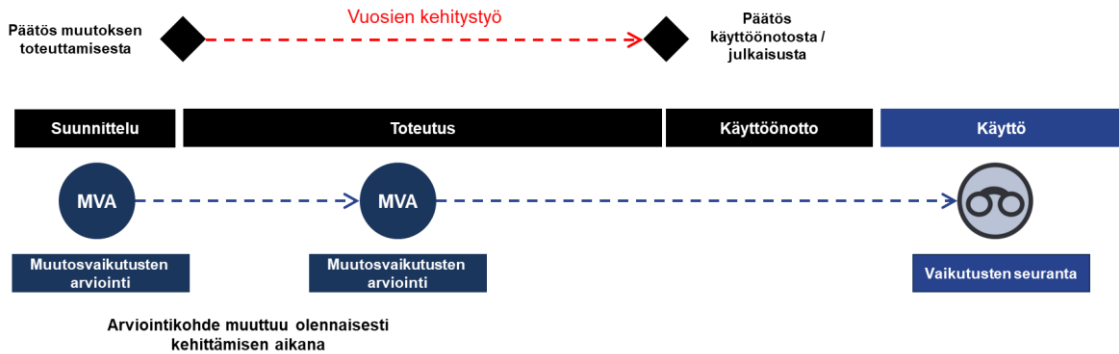
Kuvio 4. Muutosvaikutusten arvioinnin liittymät muihin arviointi- ja seurantamenetelmiin



Muutosvaikutusten arviointi palvelee (myös) viranomaisen toiminnan arviointi- ja valvontatehtävien toteuttamista. Arviointi muodostaa tietoa siitä, miten ja millä toimenpiteillä muutoksessa tiedonhallinnalle säädettyjen vaatimusten toteutuminen on suunniteltu varmistettavaksi ja miten muutoksen on arvioitu vaikuttavan kyseisiin vaatimuksiin. Muutoksen toteuttamisen jälkeen etukäteen toteutettua muutosvaikutusten arviointia voidaan käyttää sen tarkastamiseen, mitä eroja suunniteltujen ja toteutuneiden toimenpiteiden välillä on ollut. Muutoksen toteuttamisen jälkeen tehtävä arviointi auttaa tiedonhallintayksikköä kehittämään arviointimenettelyjään paremmaksi.

Muutosvaikutusten arviointi on syytä toistaa tilanteissa, joissa kehittäminen ja tietojärjestelmien käyttöönotto pitkittyy tai kehittämisen kohde muuttuu olennaisesti kehittämisen aikana. Tavoitteiden ja suunniteltujen toimenpiteiden muuttuessa tulisi myös arviointi toteuttaa uudelleen. Kehittämisen suunnitteluvaiheesta toteutetusta arvioinnista on vain vähän hyötyä esimerkiksi ennen uuden prosessin käyttöönottoa tehtävässä vaatimustenmukaisuuden tarkastamisessa, mikäli käyttöönotettava kehittämiskohde ei vastaa suunniteltua. Arviointia on myös syytä mukauttaa kehittämisvaiheesta riippuen. Kehittämisen alkuvaiheessa ei välttämättä ole tiedossa yksityiskohtaisesti kaikkia tiedonhallintaan vaikuttavia ratkaisuja tai toimenpiteitä. Arvioitavat vaatimukset tulee pitää samoina, mutta arvioinnin taso syvenyy kehitystyön edetessä.

Kuvio 5. Muutosvaikutusten arviointi uudelleen kehittämiskohteen muuttuessa olennaisesti



Tiedonhallintalaissa säädetty muutosvaikutusten arvioinnin toteuttaminen liitetään tiedonhallintayksiköissä tyypillisesti niiden projektien ja hankkeiden hallintamenettelyihin (ks. seuraava kappale).

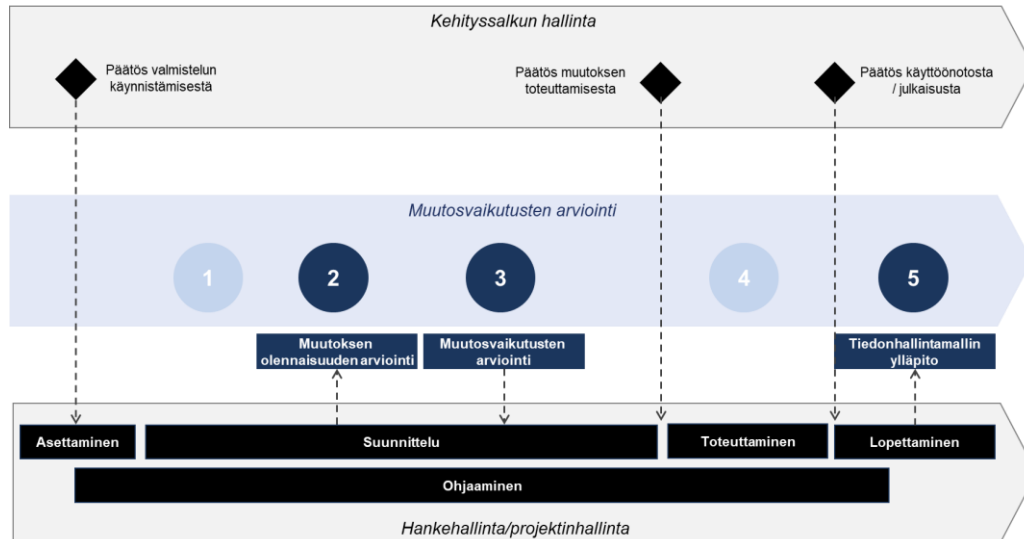
2.5 Arviointi osana kehittämistoiminnan ohjausta

Tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädetty muutosvaikutusten arviointi on useissa viranomaisissa sisällytetty tehtäväksi viranomaisen kehittämistyön ohjauksessa ja hallinnassa käytettäviin hanke- tai projektimalleihin sekä kehittämiskokonaisuutta ohjaaviin salkunhallintamalleihin.¹ Koska eri viranomaisilla on käytössä erilaisia projektimenetelmiä, ei muutosvaikutusten arviointia voida kytkeä vain tiettyyn projektin vaiheeseen. Useimmiten muutosvaikutusten arviointi tehdään hanke- tai projektitasolla suunnitteluvaiheessa, jotta arviointi tuottaa riittävän informaation sille päätöksentekopisteelle, jossa valitaan toteutuksen vaatimat toimenpiteet.²

¹ Projekti-, ohjelma- ja salkunhallintamalleista ks. esim. SFS-ISO standardit 21500, 21503 ja 21504.

² Mikäli tiedonhallintayksikön hanke- tai projektimalli tukeutuu SFS-ISO 21500 standardin mukaiseen projektinhallintamalliin, olisi muutosvaikutusten arvioinnista suurin hyöty silloin, kun se yhdistetään osaksi projektin laajuuden hallintaa (4.3.11 laajuuden määrittely), riskienhallintaa (4.3.28 riskien tunnistaminen ja 4.3.29 riskien arviointi) sekä laadunhallintaa (4.3.32 laadun suunnittelu) ja hankintojen hallintaa (4.3.35 hankintojen suunnittelu). Salkunhallinnan osalta käytettäessä SFS-ISO 21504 standardin mukaista menettelyä muutosvaikutusten arvioinnin hyödyt korostuisivat salkkukomponenttien arviointi- ja valintamenettelyissä.

Kuvio 6. Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi osana projektin- ja salkunhallintaa.



Kun julkisen hallinnon viranomaisten kehittämistoimintaa rajoittaa aina voimassa oleva lainsäädäntö, on tiedonhallintalaissa säädetty muutosvaikutusten arviointi hyvä apuväline varmistamaan hankkeen tai projektin lopputuloksen lainmukaisuus tietojen käsittelyn ja tietojärjestelmien käytön osalta.

2.6 Muutosvaikutustenarviointi osana kokonaisarkkitehtuurin kehittämistä

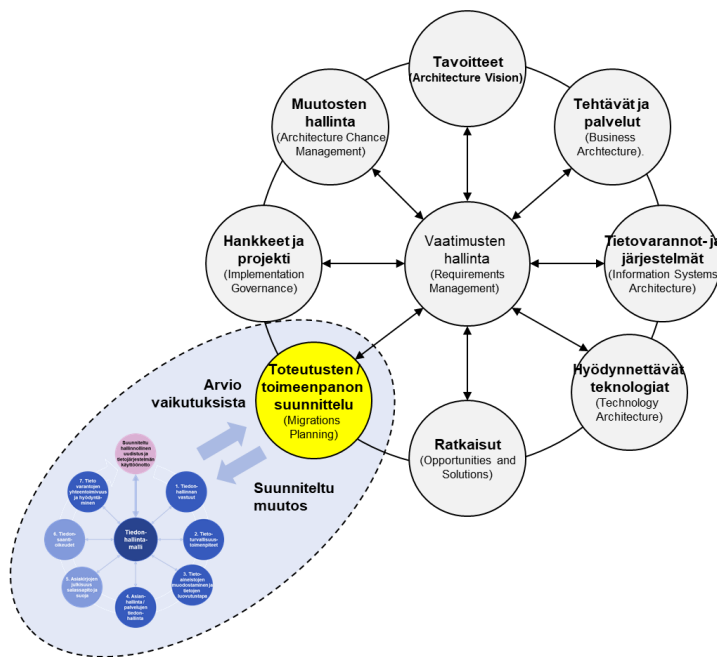
Tiedonhallintalain tultua voimaan 1.1.2020 päättyivät julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa (634/2011) viranomaisille säädettyjen kokonaisarkkitehtuurin suunnittelua ja kuvaamista koskevat velvollisuudet. Samaan aikaan päättyivät myös aikaisemmin julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) alaisen JHS-järjestelmän ja siihen sisältyneiden kokonaisarkkitehtuurisuositusten voimassaolo.

Vaikka erikseen säädettyä kokonaisarkkitehtuurin ylläpitovelvollisuutta ei viranomaisille enää ole, käyttävät useat viranomaiset kokonaisarkkitehtuurimenetelmiä toimintansa kehittämiseen ja toiminnan edellyttämien tietoaineistojen ja tietojärjestelmien hallintaan. Tiedonhallintalaissa säädetty tiedonhallintamallin ylläpitoa ja muutosvaikutusten arviointia koskevat velvollisuudet ovat yhdistettävissä kokonaisarkkitehtuurimenetel-

mällä hallittavaan kokonaisuuteen. Tiedonhallintamallin ja kokonaisarkkitehtuurin yhdistämisestä lisätietoa tiedonhallintalautakunnan suosituksessa tiedonhallintamallin ylläpidosta (VM2024:xx).

Mikäli tiedonhallintayksikössä on käytössä Open Groupin Togafiin³ perustuva arkkitehtuurin/arkkitehtuurien kehittämismalli (ADM), yhdistyy tiedonhallintalain muutosvaikutusten arviointi arkkitehtuurin toteutuksen/toimeenpanon suunnitteluvaiheessa. Togafissa tämän vaiheen tarkoituksena on varmistaa muutoksen keskeisten sidosryhmien ymmärrys kehittämisen vaikutuksista toimintaan ja kustannuksiin. Tiedonhallintalain 5.3 §:ssä vastaava arviointi kohdistetaan tiedonhallintaan, joka on keskeinen kyvykkyys viranomaisille säädettyjen tehtävien toteuttamisessa.

Kuvio 7. Tiedonhallintalain 5.3 §:n mukainen muutosvaikutusarviointi osana viranomaisen arkkitehtuurin kehittämistä



Tiedonhallintamallin ylläpito ja muutosvaikutusten arviointi tuottavat syötteitä arkkitehtuurin toimeenpanon suunnittelua varten. Tiedonhallintamalli muodostaa kuvauksen tiedonhallintayksikön prosessien, tietoaineistojen ja tietovarantojen sekä tietojärjestelmien nykytilasta. Muutosvaikutusten arviointi muodostaa vaatimuksia, joita muutoksen toimeenpanossa tulee huomioida.

³ Ks. The Togaf Standard (opengroup.org/togaf)

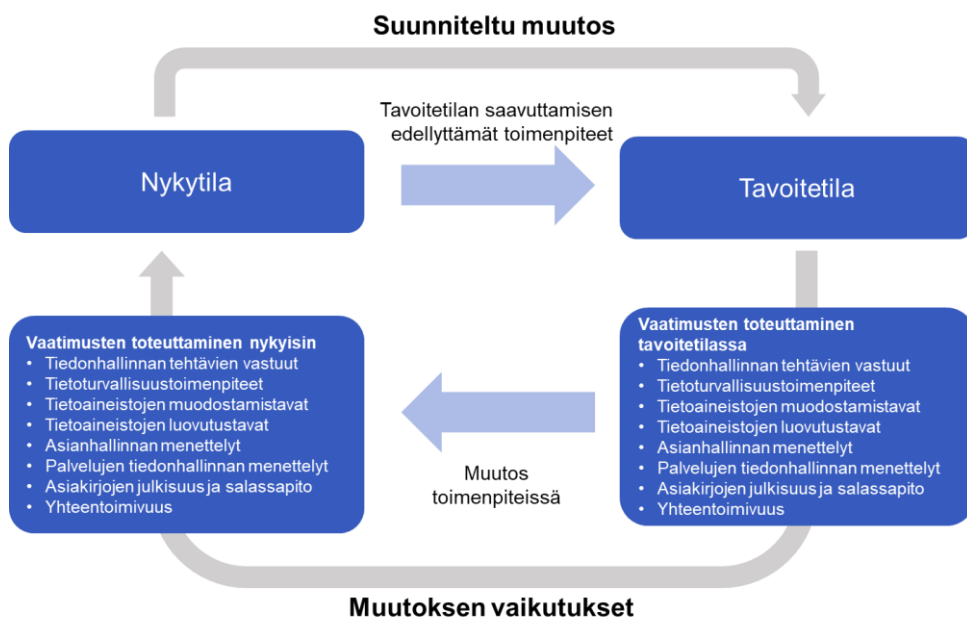
VNK TÄYTTÄÄ, MINISTERIÖN JULKAISUSARJAN NIMI JA JULKAISUN VUOSI : SARJANUMERO.

3 Muutosvaikutusten arviointi

3.1 Vaikutusten arviointimenentelmä

Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetty muutosvaikutusten arviointi ei poikkea perustaltaan ja menettelyltään muista vastaavista arvioinneista.⁴ Arviointi perustuu menetelmällisesti suunnitellun tavoitetilan aiheuttamien vaikutusten arviointiin suhteessa nykytilaan. Arvioinnin lähtökohtana toimii tiedonhallintayksikön laatima kuvaus suunnitellusta tavoitetilasta, tiedonhallintayksikön ylläpitämät tiedot nykytilasta (*tiedonhallintamalli*) sekä suunnitelma eri toimenpiteistä, joita muutoksen toteuttaminen edellyttää.

Kuvio 8. Muutoksen vaikutusten arvioinnin elementit



Tiedonhallintalaissa edellä esitetty logiikka muodostuu siten, että tiedonhallintayksikkö määrittää tavoitetilan suunnittelemaalleen uudistukselle ja tietojärjestelmien käyttöön- otolle, jonka toteuttamisen aiheuttamia vaikutuksia se arvioi suhteessa tiedonhallintamallinsa sisältöön.

⁴ Ks. esim. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje (valtioneuvoston julkaisu 2022:66) s. 32-34.

Tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädettyjen vaatimusten arviointi tiedonhallinnan vastuisiin, tietoturvaluustoimenpiteisiin, tietoaineistoihin ja tietovarantoihin sekä tietojärjestelmiin kohdistuvia muutoksia arvioidaan tavoitetilan ja nykytilan välisen eron ja tavoitetilan toteuttamisen edellyttämien toimenpiteiden kautta.

Arviointikohde	Vastuun toteuttaminen tällä hetkellä	Vastuun toteuttaminen tavoitetilassa	Muutoksen kuvaus	Muutoksen vaikutukset
Tiedonhallinnan vastuut	Miten tiedonhallinnan vastuut on toteutettu nykytilassa	Miten tiedonhallinnan vastuut on suunniteltu toteutettavaksi uudistuksen jälkeen	Kuvaus, miten vastuut muuttuvat	Arvio muutoksen vaikutuksista (esim. vastuuhenkilöiden muutos edellyttää uusien vastuuhenkilöiden kouluttamista viranomaisen tiedonhallinnan valvonnan ohjeisiin)
Tietoturvaluisuus (4 luku)	Miten ja millä tietoturvaluustoimenpiteillä tiedonhallintalain 4 luvun vaatimukset toteutetaan nykytilassa	Miten ja millä tietoturvaluustoimenpiteillä tiedonhallintalain 4 luvun vaatimukset on suunniteltu toteutettavaksi uudistuksen jälkeen	Kuvaus, miten toimenpiteet muuttuvat.	Arvio muutoksen vaikutuksista (esim...)
Tietoaineistojen muodostuminen ja sähköinen luovutustapa (5 luku)	Miten ja millä toimenpiteillä tiedonhallintalain 5 luvun vaatimukset toteutetaan nykytilassa	Miten ja millä toimenpiteillä tiedonhallintalain 5 luvun vaatimusten on suunniteltu toteutettavaksi uudistuksen jälkeen	Kuvaus, miten toimenpiteet muuttuvat.	Arvio muutoksen vaikutuksista (esim...)
Asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta (6 luku)	Miten ja millä toimenpiteillä tiedonhallintalain 6 luvun vaatimusten toteutetaan nykytilassa	Miten ja millä toimenpiteillä tiedonhallintalain 6 luvun vaatimukset on suunniteltu toteutettavaksi uudistuksen jälkeen	Kuvaus, miten toimenpiteet muuttuvat.	Arvio muutoksen vaikutuksista (esim...)
Asiakirjojen julkisuus, salassapito ja tiedonsaantioikeudet	Miten ja millä toimenpiteillä asiakirjojen julkisuus varmistetaan tai julkisuutta rajoitetaan nykytilassa.	Miten ja millä toimenpiteillä asiakirjojen julkisuus varmistetaan tai julkisuutta rajoitetaan uudistuksen jälkeen	Kuvaus, miten toimenpiteet muuttuvat.	Arvio muutoksen vaikutuksista (esim...)

Arviointikohde	Vastuun toteuttaminen tällä hetkellä	Vastuun toteuttaminen tavoitetilassa	Muutoksen kuvaus	Muutoksen vaikutukset
Tietovarantojen yhteentoimivuus	Miten ja millä toimenpiteillä tietovarantojen yhteentoimivuus varmistetaan nykytilassa.	Miten ja millä toimenpiteillä tietovarantojen yhteentoimivuus on suunniteltu toteutettavaksi uudistuksen jälkeen	Kuvaus, miten toimenpiteet muuttuvat.	Arvio muutoksen vaikutuksista (esim...)

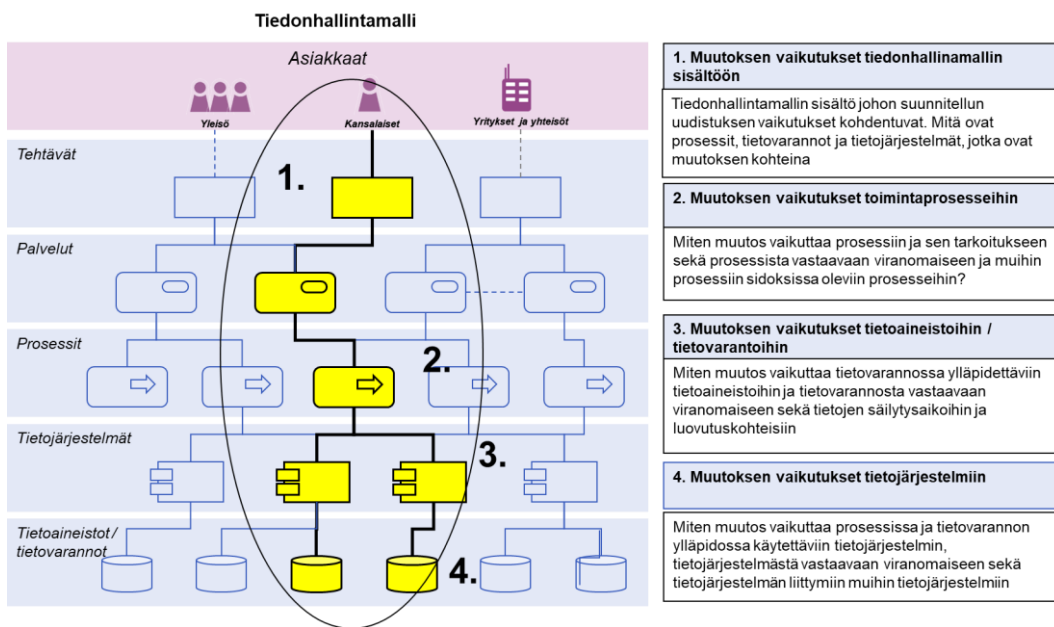
Tiedonhallintayksiköiden toimiessa verkottuneesti muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa on vaikutusten arvioinnissa olennaista myös vaikutuksen kohdentaminen taohon, jolle muutoksen vaikutuksesta aiheutuu toimenpiteitä. Tiedonhallintayksikössä vaikutusten kohdentaminen siinä toimiviin viranomaisiin sekä järjestämisvastuulla olevaan palvelutuotantoon auttaa arvioimaan muutoksia vastuissa sekä tunnistamaan, kelle muutoksen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. **Suosituksen liite 3 (Muutosvaikutusten arviointitaulukko) sisältää apuvälineen tiedonhallintayksiköille arvioida muutosta suhteessa tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädettyihin vaatimuksiin.**

Käytännössä tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten vaikutusten arviointi edellyttää, että tiedonhallintayksikkö on suunnitellut muutoksen tavoitetilan ja sen toteutuksen vaatimat toimenpiteet riittävälle tarkkuustasolle, jotta niitä voidaan verrata tiedonhallintamallissa esitettyyn. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että tavoitetilan suunnittelussa otetaan kantaa siihen, miten tiedonhallintayksikön prosessit, tietoaineistot, tietovarannot, tietojärjestelmät muuttuvat nykytilaan verrattuna.

Muutosvaikutusten arvioinnin toteuttaminen edellyttää, että tavoitetilan suunnitteludokumentaatioissa esitetään tiedonhallintamallin sisältyvät kohteet uudistuksen jälkeen.

Riittävälle tasolle viety suunnitelma mahdollistaa tiedonhallintayksikköä kohdentamaan muutoksen tiedonhallintalain 5 §:n 2 momentissa säädettyyn tietosisältöön ja arvioimaan konkreettisesti muutoksen aiheuttamia vaikutuksia. Kun tiedonhallintamallissa nykyiset vaatimuksia toteuttavat toimenpiteet ja ratkaisut kuvataan mahdollisimman konkreettisesti, on helpompi konkretisoida myös muutoksen aiheuttamia vaikutuksia.

Kuvio 10. Suunnitellun muutoksen kohdentaminen tiedonhallintamallin sisältöön



Tiedonhallintamallin ja muutosvaikutusten arvioinnin kytkeytyessä toisiinsa, tulee tiedonhallintayksikön varmistaa, että muutoksen suunnittelussa ja kuvaamisessa käytetään vastaavia käsitteitä ja nimikkeitä, joita tiedonhallintayksikön tiedonhallintamallissa käytetään. Tiedonhallintamallin ylläpidosta on lisätietoa tiedonhallintalautakunnan suosituksessa (VM2024:xx).

3.2 Arvioitavat vaatimukset

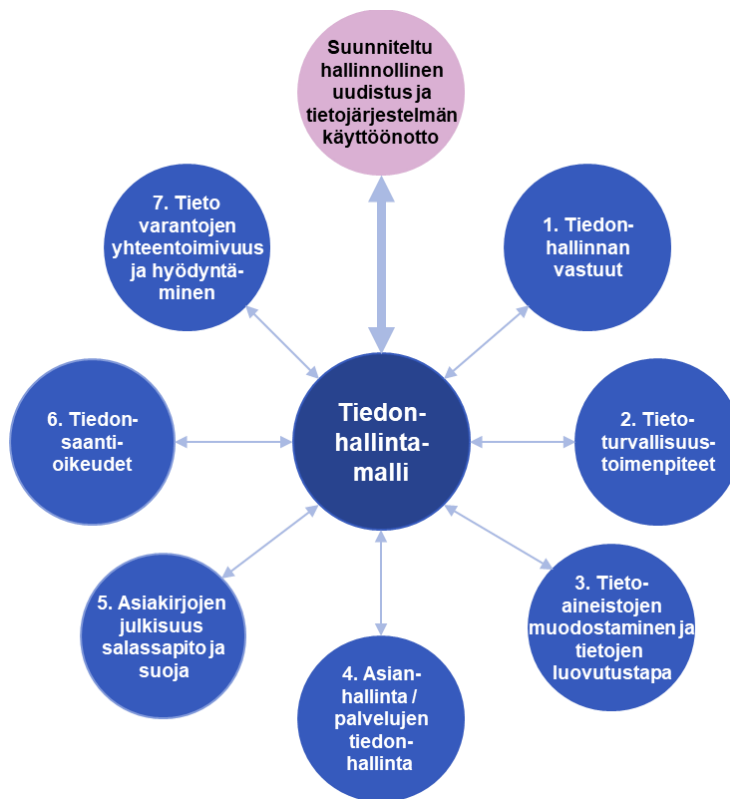
Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaan, kun tiedonhallintayksiköt suunnittelevat hallinnollisia uudistuksia ja niihin liittyviä tietojärjestelmien käyttöönottoa, on muutoksen vaikutukset arvioitava suhteessa:

- tiedonhallinnan vastuisiin (tiedonhallintalaissa ja muualla laissa säädetyt vastuut)
- tiedonhallintalaissa säädettyihin:
 - tietoturvasuoritusvaatimuksiin (4 luku)
 - tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin (5 luku)

- o asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimukseen (6 luku)
- asiakirjojen julkisuutta, salassapitoa, suojaa ja tiedonsaantioikeuksia koskeviin vaatimukseen ja velvollisuuksiin (vaatimuksista on säädetty muualla kuin tiedonhallintalaissa)

Lisäksi tiedonhallintayksikön on arvioinnissaan otettava huomioon myös tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden hyödynnettävyys tietoaaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä.

Kuvio 9. Muutosvaikutusten arvioinnissa arvioitavat vaatimukset



3.3 Tiedonhallinnan vastuut

Tiedonhallintalain 5.3 § edellyttää tiedonhallintayksikköä arvioimaan muutosta ja sen vaikutuksia suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin. Vastuisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on merkityksellistä velvollisuuksien toteuttamisen sekä niiden toteuttamiseen liittyvien virkavastuiden näkökulmasta.

Tiedonhallinnan vastuisiin kohdistuu muutoksia, kun tiedonhallintayksikön tai siinä toimivien viranomaisten laissa säädetyissä tehtävissä tapahtuu muutoksia. Myös tehtävien järjestämistapaan (mm. sisäinen tehtäväjako) tai tehtävässä tarvittavien tietoaineistojen käsittelyyn tai tietoaineistoihin kohdistuvat muutokset voivat vaikuttaa vastuisiin.

Tiedonhallinnan vastuut

Muutosvaikutusten arvioinnin kohteena olevilla tiedonhallinnan vastuilla tarkoitetaan tiedonhallintalaissa tai muualla laissa säädetyjä tiedonhallinnan vastuita. Arvioitavia vastuita ovat muun muassa tiedonhallintamallin ylläpitoon (5 §) ja siihen kohdistuvien muutosten vaikutusten arviointiin (5 § 3 mom.) sekä asiakirjajulkisuuskuvauksen ylläpitoon liittyvät vastuut (28 §). Tiedonhallintayksikön on määritettävä myös tietoturvallisuustoimenpiteiden (4 luku), tehtävissä syntyvien tietoaineistojen säilytysaikojen määrittely (21 §), asianhallinnan (25 ja 26 §) sekä palvelujen tiedonhallinnan (27 §) toteuttamisesta vastaavat. Mikäli tiedonhallintayksikössä toimiva viranomaisen ratkaisee asioita automaattisesti hallintolain (434/2003) 8 b luvussa tarkoitettulla tavalla, on viranomaisen osoitettava myös menettelyyn liittyvät laadunvarmistuksen ja –valvonnan vastuut organisaatiossaan. Tiedonhallinnan osalta arvioidaan muun muassa, muuttuvatko tiedonhallinnan järjestämisestä vastaavan johdon vastuut, rekisterinpitäjän vastuut tai viranomaisen ja sen puolesta tietoja käsittelevän palveluntuottajan vastuut ja mitkä ovat muutoksen vaikutukset.

Tiedonhallintalain lisäksi myös muissa laeissa säädetään tiedonhallintaan liittyvistä vastuista. Asiakirjapyyntöihin vastaamisen ja asiakirjojen antamisen toteuttaminen (julkisuuslaki), rekisterinpitoon liittyvät velvollisuudet sekä tietosuojavastaavan tehtävät (tietosuoja-asetus) sekä arkistotoimen järjestäminen (arkistolaki) edellyttävät tehtävän mukaisten vastuiden kohdentamista tiedonhallintayksikössä.

Kuvio 11. Jäsennys tiedonhallinnan yleislainsäädännöstä muodostuvista tiedonhallinnan vastuista

Tiedonhallintayksikkö (organisaatiotason vastuut)			
Tiedonhallintayksikön johto (TIHL 4.2 §)	Tiedonhallintamallin ylläpidosta vastaava (TIHL 5.1 §)	Tietosuoja vastaava (tietosuoja-asetus)	Tietoturvallisuuden varmistamisesta vastaava (TIHL 13.1 §)
Säännösten toteutumisen valvonnasta vastaava (TIHL 4.2 §)	Muutosvaikutusten arvioinnista vastaava (TIHL 5.3 §)	Asianhallinnasta vastaava (TIHL 25 ja 26 §)	Riskien arvioinnista vastaava (TIHL 13 §)
	Asiakirjajulkaisu kuvauksen ylläpidosta vastaava (TIHL 28 §)	Arkistotoimesta vastaava (Arkistolaki)	Häiriötilanteisiin varautumisesta vastaava (TIHL 13 a §)
Viranomaisen			
Tehtävät	Prosessit	Tietovarannot	Tietojärjestelmät
Säilytysaikojen määrittelystä vastaava (TIHL 21 §)	Toimintaprosessista vastaava (TIHL 5.2 §)	Tietovarannosta vastaava (TIHL 5.2 §)	Tietojärjestelmästä vastaava (TIHL 5.2 §)
Käyttöönottopäätöksen tekijä (TIHL 28 d §)	Käsittelysääntöjen hyväksyjä (TIHL 28 a §)	Rekisterinpitäjä (tietosuoja-asetus)	
	Laadunvarmistamisesta vastaava (TIHL 28 b §)	Tietojen laadunvalvonnasta vastaava (TIHL 28 f §)	
	Laadunvalvonnasta vastaava (TIHL 28 c §)		
	Virhetilanteiden käsittelystä vastaava (TIHL 28 c §)		
	Tietoturvaluotoimenpiteistä vastaavat (TIHL 4 luku)		
	Asiakirjan antamisesta vastaavat (Julkisuuslaki)	Häiriötilanteista tiedottamisesta vastaava (TIHL 13 a §)	

Tiedonhallinnan yleislainsäädännössä on säädetty muun muassa seuraavista tiedonhallintaan liittyvistä vastuista. Esimerkissä laissa säädettyt vastuut on kohdistettu tiedonhallintalain tavoin organisaatiotason vastuisiin (tiedonhallintayksikkö) sekä viranomaisten vastuisiin. Vastuutehtäviin liittyvää jäsennystä on täydennetty lisäksi, tiedonhallintamallin sisältöä mukaillen, miten vastuu kohdistuisi viranomaisen tehtävään, tehtävää toteuttaviin toimintaprosesseihin, tietovarantoihin tai tietojärjestelmiin. Lisäksi vastuun muodostava säännös on yksilöity tiedonhallintalain pykälätunnisteella tai muun lain lyhenteellä.

Yllä esitetyn esimerkkitaulukon osalta on syytä huomioida, että tiedonhallintalaissa säädetty vastuut kohdentuvat eri tavoin viranomaiseen. Osa vastuista on säädetty organisaatiotason tiedonhallintayksikölle ja osa tiedonhallintayksikössä toimiville viranomaisille. Tiedonhallintayksikön tasolla määritellyt vastuut liittyvät tehtäviin ja velvollisuuksiin, jotka järjestetään ja joita johdetaan koko organisaation osalta yhtenäisesti.

Tiedonhallintaa koskevan yleislainsäädännön lisäksi tiedonhallintaan liittyvistä vastuista säädetään usein myös erityislainsäädännössä, joka muutosvaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon. Esimerkiksi yhteisiä tietovarantoja koskevassa sääntelyssä on säädetty erikseen tietovarantojen hallinnolliseen ja tekniseen ylläpitoon liittyvistä vastuista, joihin muutoksia voi kohdistua tilanteissa, joissa tietovarannon tietosisällössä tai tietojen ylläpidossa tapahtuu muutoksia. Arvioinnissa on syytä huomioida myös EU-sääntelystä muodostuvat vastuut ja näihin kohdistuvat muutokset erityisesti tiedonhallintayksikköön suoraan sovellettavan EU-sääntelyn osalta.

Tiedonhallinnan vastuissa tapahtuvien muutosten vaikutusten arviointi

Hallinnollisen uudistuksen ja tietojärjestelmän käyttöönoton vaikutukset tiedonhallintayksikön ja siinä toimivien viranomaisten tiedonhallinnan vastuisiin edellyttävät tietoa siitä, miten nykyiset vastuut muutoskohteessa on määritelty sekä suunnitelman siitä, miten vastuut määrittyvät muutoksen jälkeen. Jos muutos aiheutuu tehtävien tai toimintaprosessien muuttamisesta, muutoksen ja sen vaikutusten arviointi kohdentuu siihen, onko tiedonhallintayksikön ja siinä toimivien viranomaisten muutettava nykyisiä vastuuta ja jos on, mitä vaikutuksia muutoksella on.

Esimerkiksi uusi tehtävä saattaa edellyttää uuden henkilön nimeämistä vastaamaan tehtävän vaatimasta asianhallinnasta sekä tehtävässä käsiteltävien tietoaineistojen ja asiakirjojen säilytysaikojen määrittelystä tai arkistoinnista. Uuden vastuuhenkilön nimeämisen vaikutuksesta tiedonhallintayksikön johdon on määriteltävä tiedonhallinnan vastuut uudelleen sekä huolehdittava, että tiedonhallintayksikön ohjeet ajantasaistetaan vastaamaan uutta tilannetta. Lisäksi muutos saattaa edellyttää johdolta vähintäänkin uuden vastuuhenkilön kouluttamista, jotta varmistetaan henkilön riittävä tuntemus voimassa olevasta tehtävän tietojen käsittelystä koskevasta sääntelystä.

3.4 Tietoturvaluusvaatimukset ja -toimenpiteet

3.4.1 Tietoturvaluisuuden varmistaminen

Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on arvioitava suunnittelemansa muutoksen vaikutuksia suhteessa tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyihin vaatimuksiin.

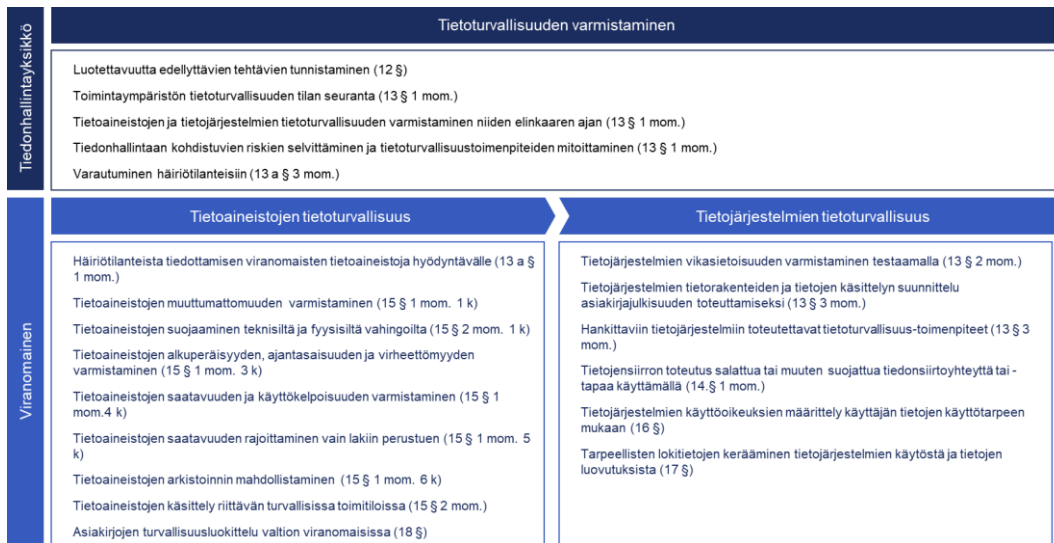
Tiedonhallintalaissa säädettyjen tietoturvaluusvaatimusten ja –toimenpiteiden vaikutusten arviointi kohdistuu kolmeen keskeiseen kokonaisuuteen:

- muutoksen vaikutukset tietoturvaluisuuden varmistamista koskeviin vaatimuksiin (tiedonhallintayksikölle säädetty organisaatiotason velvollisuudet)
- muutoksen vaikutukset tietoaineistojen tietoturvaluutta koskeviin vaatimuksiin (tietoaineistosta vastaavalle viranomaiselle säädetty velvollisuudet)

- muutoksen vaikutukset tietojärjestelmien tietoturvaluutta koskeviin vaatimuksiin (tietojärjestelmästä vastaavalle viranomaiselle säädetyt velvollisuudet)

Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetyt velvollisuudet voidaan esittää tiedonhallintayksikön ja viranomaisiin kohdistuen alla olevan kuvan mukaisesti.

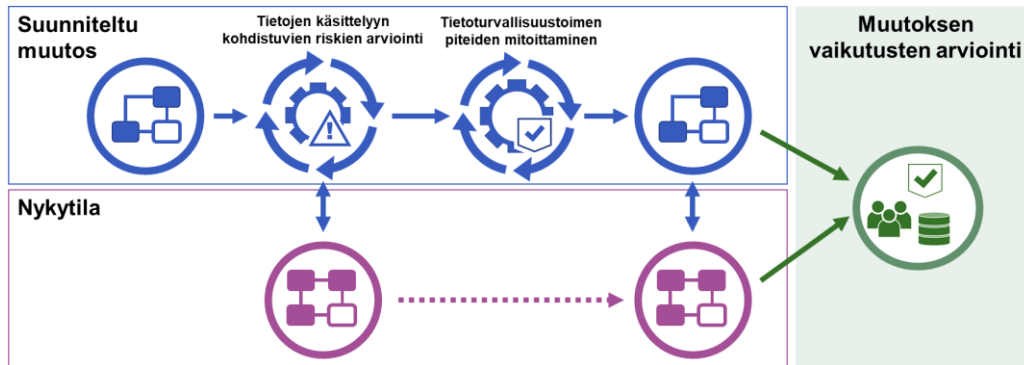
Kuvio 11. Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetyt tietoturvaluutusvaatimukset



Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetyt tietoturvaluutusvaatimukset muodostavat rakenteen, jossa tiedonhallintayksikölle ja sen johdolle on säädetty velvollisuuksia seurata toimintaympäristöään ja arvoida siihen kohdentuvien muutosten vaikutuksia tiedonhallintayksikön toimintaan ja sen edellyttämään tiedonhallintaan. Lain 13.1 §:ssä säädetyt velvollisuudet muodostavat perustan, jolla tiedonhallintayksikön johto määrittää ne tietoturvaluustointenpiteet, joita se aikoo toteuttaa uudistuksessa. Nämä toimenpiteet ovat myös lähtökohta muutoksen vaikutusten arvioinnille.

Osana uudistuksen suunnittelua tiedonhallintayksikkö arvioi muutos- ja kehittämiskoh-teista riskit ja päättää arvion perusteella uudistuksessa tarvittavien tietoturvaluustointenpiteiden toteuttamisesta. Muutoksen aiheuttamien vaikutusten arviointi toteutetaan vertaamalla riskiarvion perusteella päätettyjä toimenpiteitä nykyisiin toimenpiteisiin.

Kuvio 12. Esimerkkiprosessi muutoksen tietoturvaluusvaatimuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioimisesta.



Koska vaikutusten arviointi edellyttää arviointikohteen määrittämistä, on vaikutusten arviointi mahdollista toteuttaa käytännössä vasta, kun riskiarvioinnin perusteella muutoksen edellyttämät toimenpiteet on valittu. Vaikutusten arvioinnista muodostuu käytännössä usein iteratiivinen prosessi, jossa riskien arviointi ja vaikutusten arviointi muodostavat apuvälineitä tiedonhallintayksikölle sen suunnitellussa uudistuksen toteuttamisen toimenpiteitä.

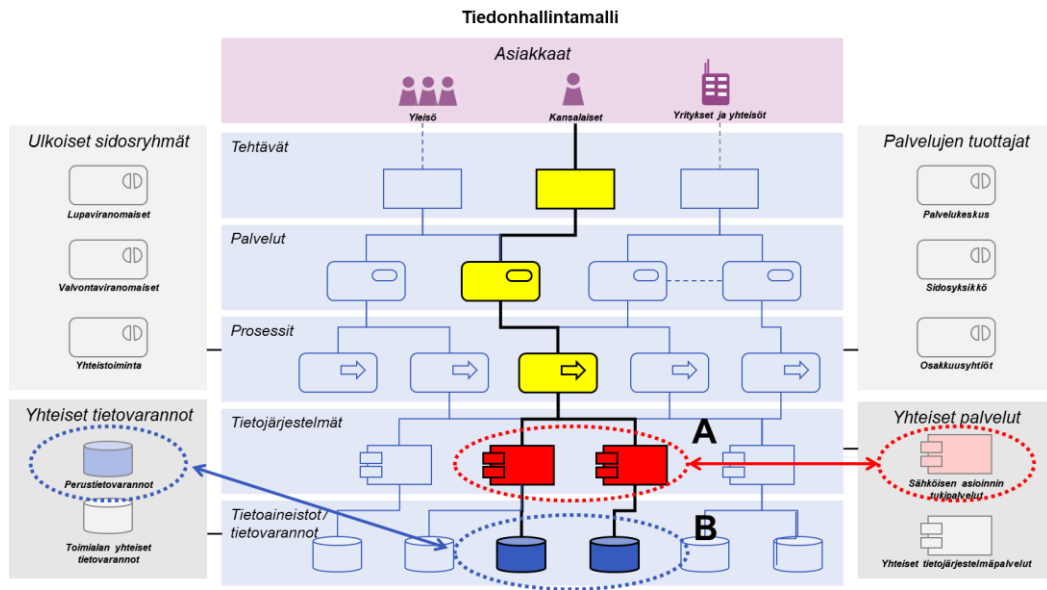
Suunnitellun uudistuksen vaikutusten arviointi tiedonhallintayksikön tietoturvaluuden varmistamista koskevien velvollisuuksien osalta kohdistuu luotettavuutta edellyttävien tehtävien tunnistamista ja luotettavuuden varmistamista (12 §), toimintaympäristön tietoturvaluuden tilan seuranta sekä käsiteltävien tietoaineistojen ja niiden käsittelyssä käytettävien tietojärjestelmien tietoturvaluuden varmistamista (13 § 1 mom.) koskeviin vaatimuksiin.

Keskeisenä kysymyksenä luotettavuuden varmistamisen arvioinnissa on selvittää, aiheuttavatko muutostoimenpiteet sellaisia muutoksia viranomaisen tehtäviin ja tietoaineistojen käsittelyyn, jotka edellyttäisivät viranomaisen palveluksessa olevilta tai sen lukuun toimivilta henkilöiltä erityistä luotettavuutta verrattuna aiempaan. Mikäli muutos edellyttää tehtävästä vastaavalta henkilöltä, hänen aikaisemmista tehtävistään poiketen, esimerkiksi turvaluokiteltujen tietojen tai salassa pidettävien tietojen käsittelyä, tai pääsyä luotettavuuden arviontia edellyttäviin tiloihin, tulisi arvioida muutoksen aiheuttamat mahdolliset jatkotoimenpiteet. Muutoksen vaikutuksesta tiedonhallintayksikkö saattaa esimerkiksi joutua toteuttamaan henkilölle tarvittavat henkilöarvioinnit ja turvallisuusselvitykset uudestaan.

Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluusvaatimusten ja –toimenpiteiden muutosvaikutusten arviointi tehdään kunkin muutoksen kohteena olevan järjestelmän ja tietoaineiston osalta erikseen. Vain tällä tavoin

tiedonhallintayksikkö muodostaa itselleen riittävän selvityksen, jonka perusteella se voi arvioida toteuttaneensa tiedonhallintalaissa säädetyt vaatimukset.

Kuvio 13. Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluusvaatimusten arviointi



Arvioinnin toteuttamiseksi tiedonhallintayksikön tulee tiedonhallintamallissaan kohdentaa tietoturvaluusstoimenpiteet prosesseihin, tietoaineistoihin ja tietovarantoihin.

3.4.2 Tietojärjestelmien tietoturvaluus

Muutoksen vaikutusten arviointi tietojärjestelmien tietoturvaluusvaatimuksiin tehdään suhteessa tiedonhallintalain 4 luvun tietojärjestelmän elinkaaren eri vaiheisiin kohdistuviin toimintavelvollisuuksiin ja vaatimuksiin.

Vaikutuksia arvioidaan muutoksen kohteena olevien tietojärjestelmien:

- testaamista koskeviin vaatimuksiin (TiHL 13.2 §)
- tietorakenteita koskeviin vaatimuksiin (TiHL 13.3 §)
- hankinnan tietoturvaluusvaatimuksiin (TiHL 13.4 §)
- tietojen siirtoa tiedonsiirtoverkoissa koskeviin vaatimuksiin (TiHL 14 §)

- käyttöoikeuksia koskeviin vaatimuksiin (TiHL 16 §)
- käytöstä ja tietojen luovuttamisesta kerättäviä lokitietoja koskeviin vaatimuksiin (tiHL 17)

Lisäksi tietojärjestelmien käyttöönottoon kohdistuvia muutoksia ja muutoksen vaikutuksia tulee arvioida suhteessa tiedonhallintalain 13 a §:ssä säädettyjä häiriötilanteista tiedottamista sekä häiriötilanteisiin varautumista koskeviin vaatimuksiin (ks. tarkemmin kappale 3.4.4).

Tiedonhallintalaissa ei säädetä tarkalla tasolla tietojärjestelmien turvaamisen edellyttämien tietoturvaluustoimenpiteiden ja –vaatimusten toteutustavasta. Tämän vuoksi tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnin toteuttaminen edellyttää, että tiedonhallintayksikkö tunnistaa sen omasta käytännöstä tietojärjestelmän elinkaaren eri vaiheissa toteututut tietoturvaluustoimenpiteet, joita arvioidaan suhteessa tavoitetilassa toteutettaviin toimenpiteisiin.

3.4.3 Tietoaineistojen tietoturvallisuus

Muutoksen vaikutusten arviointi tietoaineistojen tietoturvaluusvaatimuksiin tehdään suhteessa tiedonhallintalain 4 luvun tietoaineistojen elinkaaren eri vaiheisiin kohdistuviin toimintavelvollisuuksiin ja vaatimuksiin.

Vaikutuksia arvioidaan muutoksen kohteena olevien tietoaineistojen:

- muuttumattomuutta koskeviin vaatimuksiin (TiHL 15.1 § 1 k)
- vahingoilta suojaamista koskeviin vaatimuksiin (TiHL 15.1 § 2 k)
- laatua koskeviin vaatimuksiin (TiHL 15.1 § 3 k)
- saatavuutta ja käyttökelpoisuutta koskeviin vaatimuksiin (TiHL 15.1 § 4 k)
- saatavuuden rajoittamista koskeviin vaatimuksiin (TiHL 15.1 § 5 k)
- turvallista arkistointia koskeviin vaatimuksiin (TiHL 15.1 § 6 k)
- käsittelytilan turvallisuutta koskeviin vaatimuksiin (TiHL 15.2 §)

Lisäksi tietoaaineistojen käsittelyyn kohdistuvia muutoksia ja muutoksen vaikutuksia tulee arvioida suhteessa tiedonhallintalain 13 a §:ssä säädettyjä häiriötilanteista tiedottamista sekä häiriötilanteisiin varautumista koskeviin vaatimuksiin (ks. tarkemmin kappale 3.4.4).

Tietoaaineistojen laatuvaatimusten (ajantasaisuus ja virheettömyys) arvioinnissa on hyvä muistaa, että tietoaaineistojen laatuvaatimuksista on tiedonhallintalain lisäksi säädetty myös muissa laeissa. Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan d kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn periaatteena on vaatimus henkilötietojen täsmällisyydestä ja ajantasaisuudesta tarpeen mukaan. Tietojen käsittelyssä on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä. Henkilötietojen osalta tietosuojavaikutusten arvioinnista on säädetty erikseen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa. Tiedonhallintalain tietojen laatua koskevat vaatimukset kytkeytyvät myös viranomaisen velvollisuuteen huolehtia asioiden asianmukaisesta selvittämisestä päätöksenteon yhteydessä. Hallintolain 31 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Tietoaaineistojen laatua koskevien vaatimusten arviointi on ajankohtaista niissä muutostilanteissa, joissa tiedonhallintayksikön tai siinä toimivan viranomaisen tehtävät muuttuvat tavalla, joka muuttaisi myös tietoaaineistojen laatuvaatimusta. Esimerkiksi tehtävän muuttuessa viranomaisen asiakkaalle oikeusvaikutuksia luovaksi. Tietojen laadunvarmistamista toteuttavien toimenpiteiden arviointi kattaa myös tilanteet, joissa tiedonhallintayksikön tietoaaineistot ja niiden ylläpitomenettelyt muuttuvat. Esimerkiksi tilanteet, joissa viranomaisen siirtyä hyödyntämään toiselta viranomaiselta saatuja tietoja sen sijaan, että keräisi tiedot asiakkaalta.

Kun tiedonhallintalaissa ei myöskään säädetä tarkalla tasolla tietoaaineistojen turvaamisen edellyttämien tietoturvaluustoimenpiteiden ja -vaatimusten toteutustavasta, jää niiden määrittely näiltäkin osin tiedonhallintayksikön vastuulle. Tämän vuoksi myös tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioiminen edellyttää tiedonhallintayksikköä tunnistamaan sen omasta käytännöistä tietoaaineistojen elinkaaren eri vaiheissa toteutetut tai ylläpidetyt toimenpiteet, joita arvioidaan suhteessa suunniteltuun. Lähtökohtaisesti tiedonhallintayksiköiden on myös tässä tarkoituksessa mahdollista hyödyntää tiedonhallintamalliaan, jonka tulisi sisältää tiedot tiedonhallintayksiköiden prosessien, tietovarantojen ja tietojärjestelmien suojaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

Tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjen tietoturvaluusvaatimusten toteuttamisesta lisätietä muun muassa tiedonhallintalautakunnan suosituksissa tietoturvaluuden vähimmäisvaatimuksista (VM2024:XX), tietoturvaluudesta

hankinnoissa (VM2023:57), salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä (VM2023:4), turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittely pilvipalveluissa (VM2022:4) sekä Julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteeristö – Julkri (VM2023:46).

3.4.4 Häiriötilanteista tiedottaminen ja varautuminen häiriötilanteisiin

Häiriötilanteista tiedottaminen

Tiedonhallintalain 13 a §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa viipymättä sen tietoaineistoja hyödyntäville, jos sen tiedonhallintaan kohdistuu häiriö, joka estää tai uhkaa estää viranomaisen tietoaineistojen saatavuuden. Viranomaisen on tiedotettava häiriön tai sen uhkan arvioidusta kestosta, mahdollisuuksien mukaan korvaavista tavoista hyödyntää viranomaisen tietoaineistoja sekä häiriön tai uhkan päättymisestä.

Häiriötilanteista tiedottamista koskevien vaatimusten vaikutusten arviointitarvetta muutostilanteissa korostaa se, että monet julkisen hallinnon ja yhteiskunnan toimijat ovat omissa tehtävissään ja toiminnassaan riippuvaisia muilta saamistaan tiedoista. Viranomaisen hallussa oleviin tietoaineistojen muutoksilla voi olla suora vaikutus tietojen saavan viranomaisen tietojen käsittelyyn.

Häiriötilanteista tiedottamista koskevan vaatimuksen arviointi suunnitellun muutoksen yhteydessä tulee käytännössä ajankohtaiseksi tilanteissa, joissa:

- muodostetaan uusi tietovaranto, jota muut hyödyntävät
- tietovarannon hyödyntäjissä tapahtuu muutoksia
- viranomaisen muuttaa tietovarantonsa tietojen sähköistä luovuttamistapaa (tekninen rajapinta) tavalla, joka vaikuttaa tietojen saajaan
- viranomaisen muuttaa tietovarantonsa tietopalvelua ja siihen liittyvää viestintää

Tiedonhallintalaissa ei säädetä tavasta, jolla viranomaisen tulee sille säädetty tiedottamisvelvollisuus toteuttaa. Tiedottamistavan ja siihen liittyvien menettelyiden jäädessä

viranomaisen omaan harkintaan, tulee suunnitellun muutoksen ja sen vaikutusten arviointi toteuttaa suhteessa nykyisin käytössä oleviin menettelyihin.

Varautuminen häiriötilanteisiin

Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentissa säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta varautua häiriötilanteisiin ja varmistaa tietoaineistojen käsittelyyn ja tietojärjestelmien hyödyntämiseen perustuva toimintansa jatkuvuus. Tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentin säännökset muodostavat viranomaiselle velvollisuuden:

- 1) Arvioida tietoaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat olennaiset riskit
- 2) Suunnitella valmiussuunnitelmin toimenpiteet, joilla häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa⁵ toimintaa voidaan jatkaa mahdollisimman häiriöttömästi
- 3) Huolehtia etukäteisvalmisteluin ja muilla toimenpiteillä, että häiriötilanteisiin varautumisen edellyttävät toimenpiteet voidaan toteuttaa häiriöiden ilmetessä.

Häiriötilanteisiin varautumista koskevien vaatimusten perustuessa muutos- tai kehittämiskohteesta tehtävään riskien arviointiin ja arvion perusteella päätettäviin varautumistoimenpiteisiin, toteutetaan muutoksen vaikutusten arviointi menetelmällisesti vastavalla tavalla kuin muiden tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjen tietoturva vaatimusten (ks. kappale 3.4.1). Vaikutusten arviointi perustuu suunnitellun muutoksen toiminnan jatkuvuudelle aiheuttamien riskien arviointiin, jonka perusteella määritetään toimenpiteet, joita uudessa tilanteessa toiminnan jatkuvuuden turvaaminen edellyttää. Toimenpiteiden määrittelyn ja muutosten koskevan suunnitelman tarkentamisen jälkeen pystytään muodostamaan arvio suunnitelman aiheuttamasta muutoksen nykytilaan verrattuna sekä sen vaikutuksista tiedonhallintayksikköön.

Tiedonhallintalaissa ei säädetä valmiussuunnitelman sisällöstä tai siitä, mitä varautumiseen liittyvät etukäteisvalmistelut ja toimenpiteet ovat.⁶ Käytännössä näillä tarkoitetaan menettelyjä, joiden avulla viranomaisen on mahdollista järjestää toimintansa pe-

⁵ Valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetut poikkeusolot.

⁶ Tiedonhallintalaissa ja valmiuslaissa sekä niiden esitöissä varautumistoimenpiteiksi on määritelty muun muassa valmiussuunnitelmat, tekniset ja rakenteelliset etukäteisjärjestelyt, koulutukset, harjoitukset, tilojen varaukset, kriittisten resurssien varaukset, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestintä, tietojen käsittely häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä varautumista koskevien ohjeiden antaminen (ks. HE 145/2022 vp, s. 108-110 ja HE 3/2008 vp, s. 37).

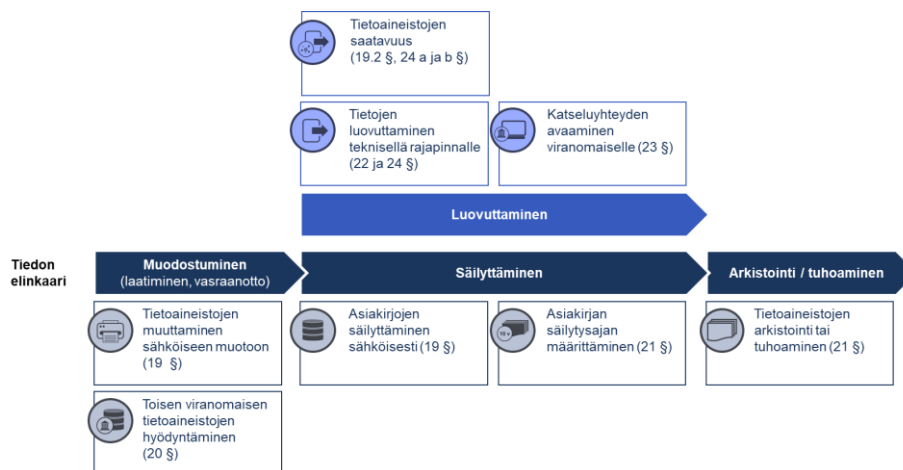
rustumaan varajärjestelyin toimintaprosessin, siinä tarvittavien tietojen sekä prosessissa käytettävien tietojärjestelmien osalta, joihin kohdistuvia muutoksia ja muutosten vaikutuksia tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnissa arvioidaan.

3.5 Tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskevat vaatimukset

Tiedonhallintalain 5 luvussa säädetään viranomaisen tietoaineistojen muodostamista ja sähköistä luovutustapaa koskevista vaatimuksista. Tiedonhallintalain 5 luvun säännökset muodostavat viranomaiselle velvollisuuksia tietojen käsittelyn elinkaaren eri vaiheissa: tiedon vastaanottamisesta ja laatisemisesta aina tietojen arkistointiin tai tuhoamiseen saakka.

Tiedonhallintalain 5 luvun säännökset linkittyvät toisiinsa, jonka vuoksi säännöksissä tai niiden vaatimuksia toteuttavissa toimenpiteissä tapahtuvien muutosten vaikutuksia tulee arvioida riittävän kattavasti suhteessa 5 luvussa säädettyyn. Esimerkiksi tiedonhallintalain 19 §:n 1 momentin vaatimukseen tietoaineistojen muuttamisesta sähköiseen muotoon koskee asiakirjoja, jotka ovat säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi. Vastaavasti viranomaisen on tiedonhallintalain 20 §:n 1 momentin mukaan pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Teknistellä rajapinnalla ja katseluyhteydellä toteutettavista tietojen luovuttamisesta säädetään tiedonhallintalain 22 – 24 §:ssä.

Kuvio 14. Tiedonhallintalain 5 luvun tietoaineistojen muodostamista ja luovuttamista koskevat vaatimukset



Tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskevia vaikutuksia arvioidaan yleensä tilanteissa, joissa muutos kohdistuu viranomaisen:

- asiakkaalta / asianosaiselta saataviin tietoihin (tietoaineistojen sähköiseen muotoon muuttaminen)
- toiselta viranomaiselta saataviin tietoihin (tietoaineistojen kerääminen viranomaisen tehtäviä varten)
- muille viranomaiselle luovuttamiin tietoihin (tietojen luovuttaminen teknisellä rajapinnalla tietojärjestelmien välillä)
- toiselle viranomaiselle sen tietoihin antamiin katselumahdollisuuksiin (katseluyhteyden avaaminen viranomaiselle)
- saatavilla pitämiin tietoaineistoihin (esim. arvokkaat tietoaineistot)

Seuraavissa kappaleissa on esitetty tarkemmin käytäntöjä 5 luvussa säädettyjen vaatimusten arvioinnissa huomioitavista seikoista.

3.5.1 Tietoaineistojen muodostaminen

Tietoaineistojen sähköiseen muotoon muuttaminen

Tiedonhallintalain 19 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta muuttaa sille sähköisessä muodossa saapuneet asiakirjat sähköiseen muotoon, jos asiakirja on säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi.⁷ Säännös tarkoittaa, että tiedon säilyttäminen pysyvästi alkuperäisessä käyttötarkoituksessa tai ennalta määriteltynä arkistoitavaksi muodostavat perusteen sille, että asiakirja olisi muunnettava sähköiseen muotoon.⁸

Muutoksen arviointi suhteessa tiedonhallintalain 19 §:n 1 momentin vaatimukseen tulee yleensä relevantiksi, kun viranomaisten vastaanottamien asiakirjojen säilyttämistä koskeva sääntely muuttuu sekä tilanteissa, joissa viranomainen kehittää asiakirjojen vastaanottomenettelyjä ja vastaanottamisessa käytettäviä tietojärjestelmiä. Asiakirjan säh-

⁷ Jälkimmäisellä tarkoitetaan muun muassa Kansallisarkiston määräyksellä arkistoitavia asiakirjoja.

⁸ Ks. HE 284/2018 vp, s. 90.

köiseen muotoon muuntamisessa hyödynnetään tätä tarkoitusta varten kehitettyä teknologiaa, tavallisimmin erilaisia kuvanlukulaitteita. Sähköiseen muotoon muuttaminen voidaan suorittaa joko kameralla kuvaamalla tai skannerilla skannaamalla.

Asiakirjan alkuperäinen muoto sekä se onko kyseessä pysyvästi säilytettävä vai arkistoitava tietoaineisto vaikuttavat muutoksessa käytettävissä olevaan sähköiseen muotoon muuttamisen tapaan ja prosessiin, teknologioihin sekä tiedostomuotoihin. Tämän vuoksi muutosvaikutusten sähköiseen muotoon muuttamista koskeviin vaatimuksiin muodostuu tyypillisesti muutostilanteissa, joissa:

- Paperimuodossa vastaanotettavien tietoaineistojen pysyvää säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely muuttuu
- Kansallisarkisto määrää paperimuodossa vastaanotettavat asiakirjat arkistoitavaksi
- Viranomaisen ottaa käyttöön uutta teknologiaa, joka mahdollistaa pysyvästi säilytettäväksi tai arkistoitavaksi säädettyjen paperiasiakirjojen muuttamisen luotettavalla tavalla sähköiseen muotoon

Muutoksen vaikutusten arvioinnin kannalta on olennaista ottaa huomioon myös tiedonhallintalain 19 §:n 1 momentin sisältämä vaatimus viranomaiselle varmistaa sähköiseen muotoon muutetun asiakirjan luotettavuus ja eheys. Käytännössä vaatimus tarkoittaa, että viranomaisen käyttämän tekniikan on sisällettävä varmennus siitä, että muunnetun asiakirjan tietosisältö on viranomaisessa tarkastettu ja varmistettu. Viranomaisen pitää arvioida asiakirjojen kirjaamisessa käytettävien tietojärjestelmien toiminnallisuuksien vastaavuus laissa vaadittuun. Osa viranomaiselta edellytetyistä toimenpiteistä, esimerkiksi paperisasiakirjojen skannaamisessa käytettyjen ohjelmistojen suojaaminen oikeudettomalta muuttamiselta, toteutetaan tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyillä tietoturvasuustoimenpiteillä.

Tietoaineistojen kerääminen viranomaisten tehtäviä varten

Tiedonhallintalain 20 §:n 1 momentissa viranomaiselle on säädetty velvollisuus hyödyntää toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Säännöksen tarkoituksena on vähentää viranomaisten rinnakkaista ja päällekkäistä tietojen keräämistä hallinnon asiakkailta sekä varmistaa, että viranomaiset käyttäisivät ajantasaisia tietoja niiden alkuperäisistä tietolähteistä.

Velvollisuuden toteuttaminen edellyttää käytännössä sitä, että viranomaisen selvittää, mitä tietoja muiden vastuulla olevissa tietovarannoissa ylläpidetään ja millä edellytyksillä se voi tarvitsemiaan tietoja hyödyntää.

Julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen kohdalla tietojen saamisen edellytyksenä oleva tietojensaantioikeus on yleensä tunnistettavissa tietovarantoja koskevasta erityislainsäädännöstä. Tietojen luovuttamista koskevat menettelyt ja tarkemmat määritykset tietojen luovuttamisesta teknisellä rajapinnalla saa tietovarantoa ylläpitävältä viranomaiselta.

Vaatimukset toisen viranomaisen tietovarantojen hyödyntämisestä tulevat arvioitavaksi muun muassa muutostilanteissa, joissa:

- viranomaisen tehtävät muuttuvat tavalla, joka luo viranomaiselle oikeuden saada tietoja toisen viranomaisen tietovarannosta (*tiedonsaantioikeus*)
- Viranomaisen muodostaa tehtäviään varten uusia tietovarantoja tai muuttaa nykyisin käytössä olevia tietojärjestelmiä tavalla, jotka mahdollistavat ulkoisten tietolähteiden hyödyntämisen teknisellä rajapinnalla (muutokset viranomaisen tietovarannoissa ja tietojärjestelmissä)
- Viranomaisen hyödyntämissä ulkoisissa tietovarannoissa ja tietopalveluissa tapahtuu muutoksia (muutokset viranomaisen hyödyntämässä toisen viranomaisen tietovarannossa)

Tietojen säilytystarpeen määrittäminen

Tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetään perusteista, joilla tietoaineistojen säilytystarpeet määritellään niille tietoaineistoille tai asiakirjoille, joiden säilytysajasta ei ole säädetty laissa. Tiedonhallintalaissa säilytysaika ei tarkoita sitä, miten kauan tietoaineistoa hallitaan tiedonhallintayksikössä, vaan miten kauan sitä säilytetään siihen käyttötarkoitukseen, johon asiakirjat ja muut vastaavat tiedot on kerätty. Pykälän 2 momentti edellyttää, että säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Kansallisarkisto päättää viranomaisten tietoaineistojen arkistoinnista.

Tietoaineistojen tai asiakirjojen säilytysaikoihin kohdistuvat vaatimukset tulevat tyypillisesti arvioitavaksi muutostilanteissa, joissa:

- viranomaisen tehtävät ja niissä muodostuvat tietoaineistot ja asiakirjat muuttuvat

- viranomaisen asiakirjojen tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetty säilytysaikojen määrittelyssä huomioitavat perusteet menettävät merkityksensä (esimerkiksi asiakirjan oikeusvaikutuksen päätyttyä)
- viranomaisen tietoaineistoja koskevat säilytysaika- ja arkistointisäännökset muuttuva
- viranomaisen tehtävää koskeva sääntely muuttuu viranomaisen asiakkaan oikeusturvan tai viranomaisen virkavastuun osalta

Säilytysaikoihin kohdistuvien muutosten arvioinnin tärkeyttä korostaa se, että säilytysaikojen tarkoituksena on varmistaa oikeusturvan ja rikosoikeudellisen virkavastuun todentaminen viranomaisten tietoaineistoista.

Asiakirjojen säilytysaikojen määrittelyn ja määrittelyssä huomioitavien perusteluiden arvioinnin yhteydessä viranomaisen on syytä arvioida laajemmin myös asiakirjan ja siinä olevien tietojen arkistollista arvoa. Arviointi toimisi näin ollen perustana myös viranomaisen tehdessä arkistointiesityksiä Kansallisarkistolle.

Mikäli muutostilanteissa on tarve määrittellä uudelleen säilytysaikoja, tulee ottaa yhteyttä organisaation tiedonhallinnan asiantuntijoihin, joiden kanssa yhteistyössä ajat voidaan määrittää. Samalla on muistettava päivittää arkistonmuodostussuunnitelma.

Asiakirjojen säilytysaikojen määrittelystä lisää tiedonhallintalautakunnan suosituksessa tietoaineistojen säilytysajasta ja toimenpiteistä säilytysajan päätyttyä (VM2023:77).

3.5.2 Tietoaineistojen saatavuus ja sähköinen luovutustapa

Tietojen saatavuus

Tiedonhallintalain 19 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia, että sen tietoaineistot ovat saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen, jos tietoaineisto voidaan saattaa alkupe-
räisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon. Lisäksi tiedonhallintalain 24 a §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia julkisuuslain 16 §:n 2 momen-
tissa tarkoitettujen sähköisessä muodossa olevien ja tiheästi tai reaaliaikaisesti päivit-
tyvän tietojen saatavuudesta pyynnöstä teknisen rajapinnan avulla ja tarvittaessa

useana kerralla ladattavana tiedostona. Edelleen tiedonhallintalaissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia arvokkaiden tietoaineistojen saatavuudesta teknisten rajapintojen avulla sekä tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona (24 b §).

Tietojen saatavuutta koskevat vaatimukset tulevat arvioitavaksi muun muassa muutostilanteissa, joissa:

- Viranomaisen tietojen käsittelyssä käyttämät tekniikat muuttuvat tavalla, joka mahdollistaa viranomaisen muuttamaan tiedon koneluettavaan muotoon ja saattamaan tiedot saataville
- Viranomaisen tehtävät muuttuva tavalla, joka muodostaa viranomaiselle tarpeen käsitellä arvokkaita tietoaineistoja
- Viranomaisen tehtävät muuttuvat tavalla, joka aiheuttaa viranomaiselle tarpeen kerätä toimintaympäristöstään tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyviä tietoja

Tietojen luovuttaminen teknisellä rajapinnalla

Tiedonhallintalain 22 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta toteuttaa säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Pykälän 2 momentin mukaan tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä siten, että toteutus vastaa tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyä tietoturvasuosauksia ja että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

Tietojen luovuttamista teknisellä rajapinnalla koskevat vaatimukset tulevat tyypillisesti arvioitavaksi muutostilanteissa, joissa:

- tiedon saajan tiedonsaantioikeus muuttuu
- tietojärjestelmään kohdistuu muutos (esim. uuden tietojärjestelmän hankinta), joka:
 - mahdollistaa teknisesti ja taloudellisesti järkevän tietojen luovuttamisen teknisellä rajapinnalla

- toteuttaa aiemmin käytetystä järjestelmästä puuttuneet tekniset kontrollit, joilla varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai tietojen saamisen välttämättömyys
- tietoja vastaanottavan viranomaisen tietojärjestelmät muuttuvat tavalla, joka mahdollistaa tietojen siirtämisen tietojärjestelmien välillä

Vaikutukset edellä mainituista muutoksista voivat kohdentua muun muassa manuaalisen tai muilla tiedonsiirtotavoilla toteutettujen tietojen luovutusten vähentymisen tai viranomaisten ajantasaisen tiedon hyödyntämisen lisääntymisen aikaansaamista vaikutuksista. Tietojen luovuttaminen teknisellä rajapinnalla edellyttää viranomaiselta laissa säädettyjen tietoturvasuoritusvaatimuksen toteuttamista ja vaatimusten toteuttamisen jatkuvaa valvontaa, jolloin toteutus vaikuttaa viranomaisen kehitystyön ohjausta sekä tietojen luovuttamisen valvontaa koskeviin menettelyihin.

Katseluyhteyden avaaminen viranomaiselle

Tiedonhallintalain 23 §:n 1 momentti mahdollistaa viranomaisen avaamaan katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarantonsa sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjen tietoturvasuoritusvaatimusten lisäksi katseluyhteyden avaaminen edellyttää, että katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin ja että tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus.

Katseluyhteyttä koskevat vaatimusten tulevat tyypillisesti arvioitavaksi muutostilanteissa, joissa:

- viranomaisen teknologinen kehitys mahdollistaa toteuttaa nykyisiin tietojärjestelmiin:
 - rajattujen, ennalta määriteltyjen tietojen hakemisen katseluyhteydellä esitettäväksi
 - tekniset kontrollit, joilla varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai tietojen saamisen välttämättömyys
- tiedon saajan tiedonsaantioikeus muuttuu

3.6 Asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta

Asioiden rekisteröinti ja asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Tiedonhallintalain 25 ja 26 §:ssä säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta ylläpitää asiarekisteriä ja rekisteröidä siihen asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevia tietoja. Rekisteröintivelvollisuus koskee viranomaisen käsiteltäväksi otettuja tai viranomaiselle annettuja asioita. Lisätietoa säännösten soveltamisesta saa tiedonhallintalautakunnan suosituksesta asiankäsittelyn metatiedoista (VM2023:76).

Asioiden rekisteröintiä koskevat vaatimukset tulevat tyypillisesti arvioitavaksi muutostilanteissa, joissa viranomaisen:

- tehtävissä tapahtuu sellaisia muutoksia, jolla on vaikutusta viranomaisen laatiin tai vastaanottamiin asiakirjoihin (esim. uudet tietoaaineistot)
- asiakirjojen vastaanotto- ja rekisteröintitoimintoja muutetaan tavalla, joka edellyttää viranomaista muuttamaan rekisteröintikäytäntöjään
- asiarekisterin ylläpidossa käyttämissä tietojärjestelmissä tapahtuu muutoksia
- tietoaaineistojen ylläpidossa käytettävän tietovarannon rekisterinpitäjyyteen kohdistuu muutoksissa (esimerkiksi, jos tietovarannon tietoihin määritetään yhteisrekisterinpitäjyys, on syytä tarkistaa muutoksen vaikutukset kunkin rekisterinpitäjän asianhallintaan)
- viranomaisen ratkaisee asian hallintolain 8 b luvussa tarkoitetulla tavalla automaattisesti

Vaikutukset edellä mainituista muutoksista voi kohdentua muun muassa siihen, että viranomaisen on muutettava nykyisiä menettelyjä ottaa vastaan asiakirjoja tai asiarekisterissä käytettäviä kirjauskäytäntöjä.

Tietoaaineistojen hallinta palveluja tuottaessa

Tiedonhallintalain 27 §:ssä säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta järjestää muun kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvan tietoaaineiston hallinta siten, että tietoaaineistosta muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuudet yksilöivällä tunnuksella, jotta tiedot voidaan antaa siihen oikeutetulle vaivattomasti. Lisäksi viranomaisen on rekisteröitävä palveluja tuottaessa muodostuvat asiakirjat ja muut tiedot viipymättä siten, että niiden muodostuminen palvelua tuottaessa voidaan

jälkikäteen todentaa. Vaatimus koskee niitä viranomaisen toiminnasta syntyviä, julkisuuslain tarkoittamia, asiakirjoja, joita ei rekisteröidä tiedonhallintayksikön asiarekisteriin. Lisätietoa säännösten soveltamisesta saa tiedonhallintalautakunnan suosituksesta viranomaisen asiakirjojen metatiedoista palveluja tuottaessa (VM2022:24).

Palvelujen tiedonhallintaa koskevat vaatimusten tulevat tyypillisesti arvioitavaksi muutostilanteissa, joissa viranomaisen:

- tehtävät muuttuvat tavalla, jotka edellyttävät viranomaista ylläpitämään uutta tietoaaineistoja, josta muodostetaan asiakirjoja
- tehtävissä tapahtuu sellaisia muutoksia, jolla on vaikutusta viranomaisen palvelutuotannossa laatimiin asiakirjoihin (esimerkiksi erityislaissa säädetään tehtävään liittyvästä asiakirjasta, esimerkiksi asiakkaalle tehtävästä palvelusuunnitelmasta)
- palvelutuotantoa ja siihen liittyvää tietojen käsittelyä muutetaan siten, että sillä on vaikutuksia tuotannosta syntyviin asiakirjoihin (esimerkiksi, jos viranomaisen laatii uuden suunnitelman asiakkaan palvelupolusta)

Vaikutukset edellä mainituista muutoksista voi kohdentua muun muassa tietoaaineistojen yksilöinnissä käytettäviin tunnisteisiin ja niiden hallintaan, tietojen luovutusmenettelyihin sekä tehtävästä vastaavan viranomaisen tietojen käsittelyn ohjeisiin ja tarpeeseen ylläpitää henkilöstön osaamista tietoaaineistojen käsittelystä.

3.7 Asiakirjojen julkisuus, salassapito ja suoja sekä tiedonsaantioikeudet

Tiedonhallintalain 5.3 § velvoittaa tiedonhallintayksikköä arvioimaan muutosta ja sen vaikutuksia myös muulla kuin tiedonhallintalaissa säädettyyn asiakirjan julkisuutta, salassapitoa, suojaa sekä tiedonsaantioikeuksia koskeviin vaatimuksiin.

Viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta, salassapidosta ja suojaamisesta säädetään yleisesti julkisuuslaissa (621/1999). Julkisuuslaissa säädetään yleisesti myös tiedonsaantioikeuksista viranomaisen asiakirjan tietoihin sekä tietojen antamisesta viranomaisen asiakirjasta. Julkisuuslain lisäksi asiakirjojen salassapidosta ja tietojen luovutusmenettelyistä on säädetty useissa erityislaeissa. Arvioinnissa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että tietojen julkisuus ja salassapito toteutuvat muutostenkin jälkeen

lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Arvioinnissa olisi otettava huomioon muualla lainsäädännössä asetetut vaatimukset tietojen suojaamiseksi.⁹

Asiakirjojen julkisuutta ja tiedonsaantioikeuksia koskevat vaatimusten tulevat tyypillisesti arvioitavaksi muutostilanteissa, joissa viranomaisen:

- tehtävät ja tehtävän toteuttamisessa tarvittavien tietojen käsittelyperusteet muuttuvat (peruste tietojen saamiselle muilta ja edellytykset luovuttaa muille tietoja)
- asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely tai salassapidon perustelut muuttuvat
- tiedonsaantioikeudet muuttuvat
- asianhallinnan menettelyt ja siinä hyödynnettävät tietojärjestelmät muuttuvat tavalla, jolla on vaikutuksia tietopyyntöihin vastaamisessa

Asiakirjojen julkisuutta, salassapitoa ja suojaa koskevilla muutoksilla on usein suoria vaikutuksia myös tietojensaantioikeutta koskeviin vaatimuksiin. Esimerkiksi asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen muuttuminen muutoksessa julkisesta salassa pidettäväksi, saattaa vaikuttaa suoraan mahdollisuuksiin luovuttaa tietoja muille. Tämän vuoksi arvioidessa muutoksen vaikutusta asiakirjojen julkisuuteen ja sitä koskeviin rajoituksiin, on syytä muistaa arvioida myös vaikutuksia tiedonsaantioikeuksiin.

Tiedonsaantioikeuksia koskevien vaatimusten arvioinnissa on syytä muistaa, että tiedonsaantioikeuksissa tapahtuvat muutokset voivat kohdistua sekä arviointia toteuttavan viranomaiseen tai arviointia toteuttavalta viranomaiselta tietoja saavaan.

Asiakirjojen julkisuuteen ja tiedonsaantioikeuksiin kohdistuvan arvioinnin toteuttamista voidaan jäsentää arvioimalla eri tiedonsaajaryhmiä erillisinä kokonaisuuksina. Esimerkiksi tietojen saantia koskevat muutokset voivat vaikuttaa eri tavoin viranomaisiin kuin hallinnon asiakkaisiin.

⁹ Ks. HE 284/2018 vp, s. 79.

Kuvio 15. Jäsennys asiakirjojen julkisuutta, salassapitoa, suojaa ja tiedonsaantioikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointikohteista.



3.8 Tietovarantojen yhteentoimivuus

Tiedonhallintalain 5.3 § edellyttää tiedonhallintayksikköä arvioimaan muutosta ja sen vaikutuksia myös suhteessa tietovarantojen yhteentoimivuuteen sekä tietovarantojen hyödyntämiseen.

Tiedonhallintalaissa tietovarantojen yhteentoimivuudella tarkoitetaan tietojen hyödyntämistä ja vaihtoa eri tietojärjestelmien välillä siten, että tietojen merkitys ja käytettävyys säilyvät (2 § 13 k). Säännöksen valmisteluaineistojen mukaan yhteentoimivuus koostuu paitsi teknisestä toteutustavasta, jolla tietoja voidaan siirtää tietojärjestelmien välillä, myös semanttisesta yhteentoimivuudesta siten, että siirrettävät tiedot ovat sisällöltään eri tietojärjestelmissä tulkittavissa merkityssisällöltään samalla tavalla. Lisäksi yhteentoimivuuteen voidaan katsoa sisältyvän myös tietojen käytettävyyden varmistaminen siten, että tiedot ovat käyttötarkoitukseensa soveltuvassa muodossa, jossa niitä voidaan hyödyntää suunnitelluissa käsittelytoimissa.¹⁰ Yhteentoimivuuteen kohdistuvien muutosten vaikutusten arviointi kohdistuu myös tietojärjestelmiin, joilla tietovarantojen tietoja luovutetaan toisille.

¹⁰ Ks. HE 284/2018 vp, s. 67.

Tiedonhallintalain tarkoittaman¹¹ tietovarantojen yhteentoimivuuden on nähty koostuvan:

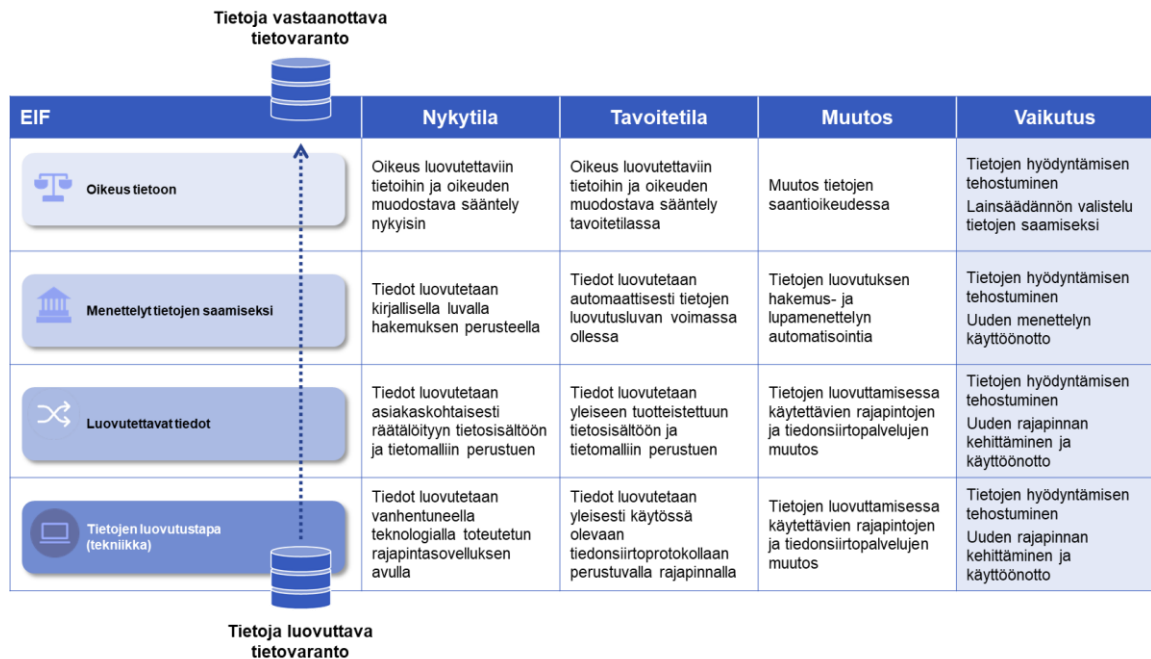
- tietovarantojen välisessä tietojen vaihdossa käytettävien teknisten toteutustapojen yhteensovittamisesta
- tietoaineistojen merkityssisältöjen vakioimisesta
- tietojen rakenteiden määrittelystä siten, että tietovarannoissa olevat tietoaineistot ovat hyödynnettävissä eri viranomaisissa ennalta suunniteltuihin käyttötarkoituksiin

Tiedonhallintalain lisäksi tietovarantojen ja –järjestelmien yhteentoimivuuden elementtejä on jäsennetty muun muassa Eurooppalaisissa yhteentoimivuusperiaatteissa (EIF). Yhteentoimivuusperiaatteet tarjoavat hyvän käytännön uudistusten tietovarantojen yhteentoimivuudelle aiheuttamien vaikutusten arviointiin.¹² Yhteentoimivuusperiaatteiden luvussa kolme on esitetty yhteentoimivuuden tasot: oikeudellinen, organisatorinen, semanttinen ja tekninen. Tasojen soveltaminen muutoksen vaikutusten arvioinnissa auttaa jäsentämään yhteentoimivuutta koskevia vaatimuksia tarkemmalle tasolle ja helpottaa vaatimusten arviointia (esimerkki alla).

¹¹ Ks. HE 284/2018 vp, s. 67.

¹² Ks. komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Liite 3 Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet – täytäntöönpanostrategia.

Kuvio 16. Esimerkki Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden tasojen hyödyntämisestä muutoksen yhteentoimivuutta koskevien vaikutusten arvioinnissa



Tietovarantojen yhteentoimivuuden arvioinnin toteuttaminen EIF:n periaatteita soveltaen tiedonhallintalain kontekstissa on mahdollista toteuttaa arvioimalla, miten uudistuksessa muuttuvat:

- tietojen saantioikeudet (ml. mahdollisuudet käyttää yhteisiä tietovarantoja)
- tietojen luovuttamisessa käytetyt menettelyt
- tietojen luovuttamisessa käytetyt tietomääritykset (tietojen luovutusmuoto)
- tietojen luovutustavat
- mahdollisuudet hyödyntää julkisen hallinnon yhteisiä tietovarantoja

Tietojen luovutustavalla tarkoitetaan tiedonhallintalaissa säädettyjen sähköisten tietojen luovutustapojen (tekninen rajapinta, katseluyhteys) lisäksi myös muita tiedostomuotoisen tietoaineistojen luovutustapoja, kuten myös manuaalisesti paperiasiakirjan antamista. Tietojen luovutusmuoto tarkoittaa puolestaan tapoja, joilla luovutettavissa tiedoissa sanastot ja koodistot, tietorakenteet ja tiedonsiirrossa käytetyt menetelmät ja teknologiat esitetään.

Tietovarantojen yhteentoimivuuden arviointi kytkeytyy myös tietovarantojen hyödyntämisen arviointiin, joka edellyttää tiedonhallintayksikköä selvittämään, voidaanko olemassa olevien tiedonsaantioikeuksien puitteissa ja käytettävissä olevalla teknologialla hyödyntää olemassa olevia toisten viranomaisten tietovarantoja tai yhteisiä tietovarantoja vai onko tiedot kerättävä asianosaiselta tai asiakkaalta. Tietojen hyödynnettävyyden arvioinnin tarkoituksena on osaltaan parantaa tiedonhallintayksiköiden edellytyksiä kehittää ja automatisoida omia tiedon luovutus- ja vastaanottoprosessejaan sekä edistää tietojen luovutuksen automatisointia tapahtuvaksi pääsääntöisesti teknisten rajapintojen avulla.¹³

¹³ Ks. HE 284/2018 vp, s. 79.

4 Muutosvaikutusten arvioinnin lopputulokset ja jatkotoimenpiteet

Tiedonhallintalain 5.3 §:n mukaan muutosvaikutusten arvioinnin perusteella tiedonhallintayksikön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi, mikäli se päättää toteuttaa suunnittelemansa muutoksen.

Tiedonhallintalain säännöksen tarkoittaa sitä, että tiedonhallintayksikössä toimivilla viranomaisilla on toimintavelvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin tehdyn arvioinnin perusteella, jotta viranomaisten toiminta voidaan turvata sekä yksilöiden edut, oikeudet ja velvollisuudet toteuttaa.¹⁴ Vaatimus edellyttää lisäksi, että tiedonhallintayksikkö dokumentoi muutosvaikutusten arvioinnin lisäksi myös päätöksen siitä, ettei se ole uudistuksesta ja tietojärjestelmän käyttöönotosta tehnyt muutosvaikutusten arviointia.

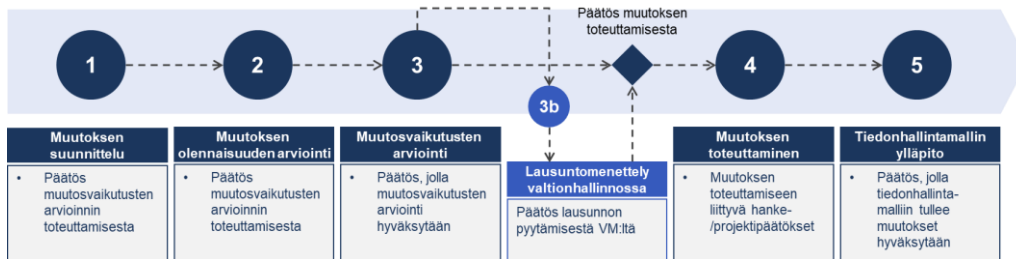
Muutosvaikutusten arvioinnin lopputuloksena syntyvät asiakirjat, joilla tiedonhallintayksikkö todentaa arvioinnin toteutetuksi:

1. päätös arvioinnin toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä
2. muutosvaikutusten arviointi
3. päätös muutostoimenpiteiden toteuttamisesta arvioinnin mukaisesti (esitetynä esimerkiksi hanke- tai projektisuunnitelmassa)
4. päätös tiedonhallintamallin muutoksen hyväksymisestä (tilanteissa, joissa muutos toteutetaan tavalla, joka muuttaa tiedonhallintayksikön tiedonhallintamallia)

Muutosvaikutusten arvioinnin lopputuloksena voi olla myös se, että muutoskohde palautetaan uudelleen suunnitteluun tai muutoksen toteuttamisesta luovutaan. Ensin mainitussa tapauksessa muutosvaikutusten arviointi tehdään uudelleen uuteen suunnitelmaan perustuen.

¹⁴ Ks. HE 284/2018 vp, s. 79-80.

Kuvio 17. Muutosvaikutusten arviointiprosessi ja siitä muodostuvat päätökset



Se, miten ja millä menettelyllä tiedonhallintayksikkö velvollisuuksiensa todentamisessa tarvittavat asiakirjat muodostaa, jää tiedonhallintayksikön ratkaistavaksi. Hyvä käytäntö on linkittää muutosvaikutusten arviointi osaksi tiedonhallintayksikön kehittämistyössä käytettävää ohjausmallia, jolloin muutosvaikutusten arvioinnin edellyttämä ohjaus ja asiakirjat muodostuvat viranomaisen käyttämän hanke- tai projektimallin osana (ks. tarkemmin kappale 2.4 ja 2.5).

Suosituksen liitteenä (Liite 1: Arviointi muutosvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta) on mallipohja perustelumui stiosta, jonka avulla voidaan arvioida toteutetaanko kohteessa tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädettyä arviointia. Suosituksen liite 2 (Muutosvaikutusten arviointi) sisältää vastaavan perustelumui stiomallin, jolla toteutetun arvioinnin tulokset voidaan esittää päätöksentekijälle hyväksyttäväksi. Liitteessä 3 (Muutosvaikutusten arviointitaulukko) on puolestaan taulukkomuotoinen apuväline, jota voi hyödyntää arvioinnin toteuttamisessa.

5 Tiedonhallinnan muutosten arviointi valtion virastoissa ja laitoksissa

5.1 Muutosvaikutusten arviointi säännösten valmistelun yhteydessä

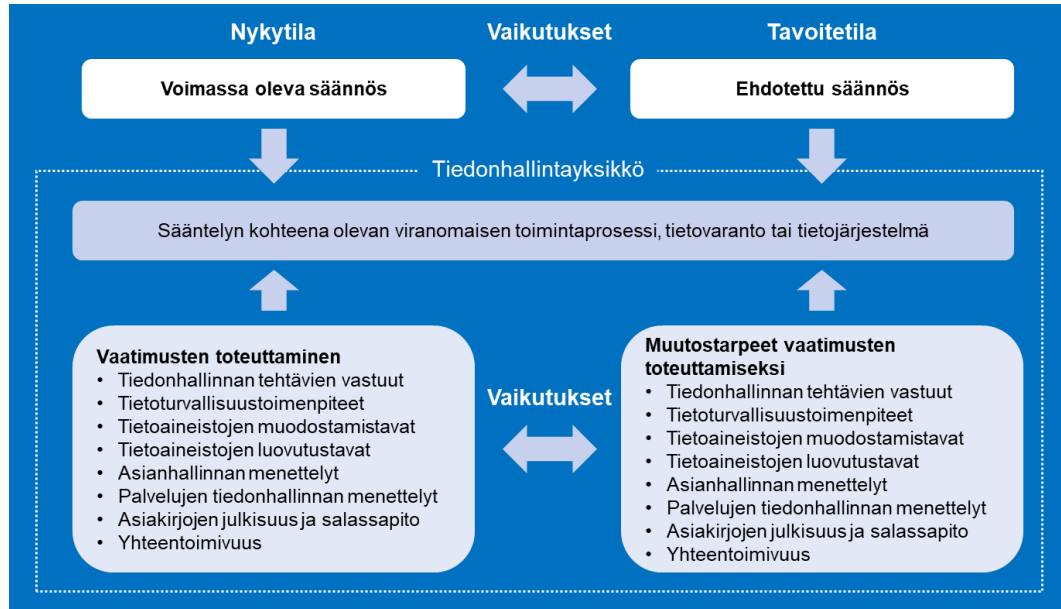
Tiedonhallintalain 8.2 §:ssä säädetään toimialasta vastaavan ministeriön velvollisuudesta laatia tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Säännöksen mukaan ministeriön on arvioitava myös suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Kuten lain vaikutusten arviointi yleensäkin, myös tiedonhallinnan vaikutusarviointi pyrkii varmistamaan, että valmisteltavat säännökset toteuttavat tarkoituksenmukaisella tavalla niille asetetut tavoitteet aiheuttamatta ennakoimattomia, ei-toivottuja vaikutuksia.

Muutosvaikutusarviointi säännösten valmistelun yhteydessä on ministeriön lakisääteinen velvollisuus tuottaa eduskunnalle tietoa tiedonhallinnan muutoksista.

Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi

Tiedonhallintaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on tunnistaa riittävän kattavasti ehdotuksen vaikutukset tiedonhallintalain 5.3 §:ssä säädettyihin vaatimuksiin kaikkien niiden viranomaisten osalta, joita sääntely tulee koskemaan. **Tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimuksiin kohdistuvien muutosten vaikutusten arviointi on käytännössä tehtävä lakia soveltavien viranomaisten kanssa yhteistyössä.** Vain tiedonhallintayksiköillä ja niissä toimivilla viranomaisilla on tarvittava tieto siitä, millä toimenpiteillä ne toteuttavat tiedonhallintalaissa säädettyjä vaatimuksia, ja vain mainitut viranomaiset pystyvät arvioidaan ehdotuksen vaikutuksia valitsemiinsa toimenpiteisiin.

Kuvio 19. Sääntelyn tiedonhallintaan kohdistamien muutosten vaikutusten arviointi



Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin säännös kohdistaa tiedonhallintayksikölle arviointivelvollisuuden suhteessa sen tiedonhallintamallin sisältöön kohdistuviin muutoksiin. **Säännösten valmistelun yhteydessä muutoksen vaikutuksia arvioidaan suhteessa sääntelyn kohteena olevien tiedonhallintayksiköiden ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallintaan, joka on kuvattu tiedonhallintayksikön tiedonhallintamallissa.**

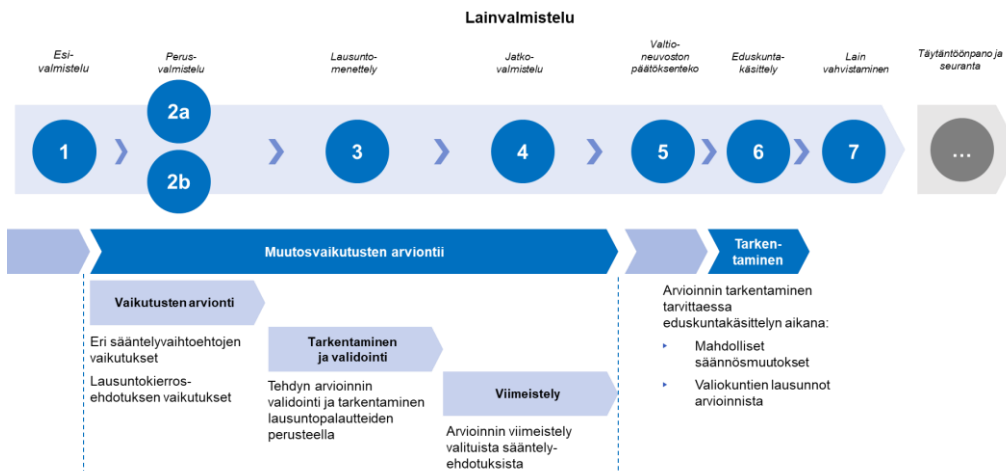
Kuvio 20. Säännösten valmistelun yhteydessä arviotavat vaatimukset



Muutosvaikutusten arviointiprosessi

Tiedonhallintalaissa säädetty arviointivelvollisuus ei eroa muista lainvalmistelun yhteydessä toteutettavista vaikutusten arvioinneista. Perussääntö tiedonhallinnan muutosvaikutusten osalta on se, että arviointi kannattaa aloittaa saman aikaisesti säännösten valmistelun käynnistyessä. Ensimmäinen kattava arviointi ehdotuksesta tulisi valmistella lausuntokierrokselle menevän ehdotusluonnokseen sisältyväksi. Tällä tavoin lausunnon antajat saavat käsityksen ehdotuksen edellyttämistä toimenpiteistä oman arviointinsa pohjaksi. Kattavan arvioinnin sisällyttäminen jo lausuntokierrosversioon tukee myös arvioinnin jatkovalmistelua, kun lausunnon antajat pystyvät paremmin kohdentamaan palautteensa ja kommenttinsa ehdotuksiin ja arvioimaan esitetyn arvioinnin paikansäilyvyyttä (*esitetyn arvioinnin paikkansa pitävyden validointi*). Lain valmisteluvaiheessa hyvin tehty vaikutusten arviointi antaa paremmat mahdollisuudet tarkentaa arviointia eduskuntakäsittelyn aikana, mikäli sille on tarvetta.

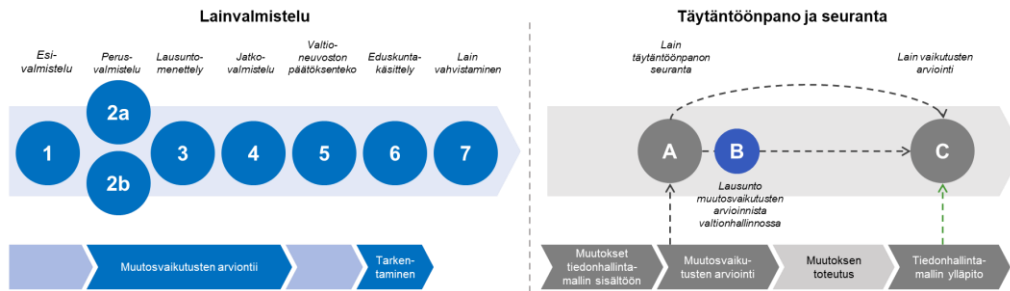
Kuvio 21. Esimerkki muutosvaikutusten arvioinnista lainvalmisteluprosessissa.



Ministeriön toteuttamalla laadukkaalla arvioinnilla edistetään osaltaan sääntelyehdotuksen kohteena olevien viranomaisten tiedonhallintalaissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamista. Kun ministeriö tuottaa säännösten valmistelun yhteydessä kattavan arvioinnin ehdotuksen vaikutuksista viranomaisten tiedonhallinnan vastuisiin, tietoturvasuusvaatimuksiin ja –toimenpiteisiin, tietoaineistojen muodostamiseen ja sähköiseen luovuttamistapaan sekä asian- ja palvelujen tiedonhallintaan, pystyvät viranomaiset saamaan omassa arvioinnissaan tarvitsemiaan lähtötietoja ministeriön toteuttamasta arvioinnista. **Ministeriön toteuttaman arvioinnin saatavuuden varmistamiseksi olisi suositeltavaa, että ministeriö sisällyttäisi arviointinsa ehdotettua säännöstä koskevaan esitykseen** (lainsäädännön osalta hallituksen esitykseen ja asetusten osalta esittelyvastuussa olevan ministeriön perustelumuistioon).

Edellä mainitun lisäksi hyvin tehty vaikutusten arviointi auttaa valmistelusta vastannutta ministeriötä myös lain täytäntöönpanon ja vaikutusten seuraamisessa sekä oman arviointiosaamisen kehittämisessä. Valmistelun yhteydessä toteutetun arvioinnin avulla voidaan tunnistaa ne viranomaiset, joiden tiedonhallintaan ehdotuksella arvioidaan olevan vaikutuksia. Lain voimaantulon jälkeen täytäntöönpanon käynnistymistä voidaan seurata vastaavien viranomaisen omien muutosvaikutusten arviointien toteuttamisen sekä itse muutostoimenpiteiden toteuttamisen kautta. Sääntelyn johdosta muutoksia arvioineiden viranomaisten arviointien vertaaminen lainvalmistelun yhteydessä toteutettuun antaa käsityksen etukäteisarvioinnin onnistumisesta suhteessa käytännössä toteutettaviin muutoksiin ja niiden vaikutuksiin.

Kuvio 22. Ministeriön toteuttaman muutosvaikutusten arvioinnin hyödyntäminen muiden viranomaisten prosesseissa.



Säännösten laadukkaalla tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnilla tuettaisiin vä-
lillisesti myös valtion virastoille ja laitoksille tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetyn lausun-
topyyntö ja menettelyssä valtiovarainministeriön antaman lausunnon toteuttamista.

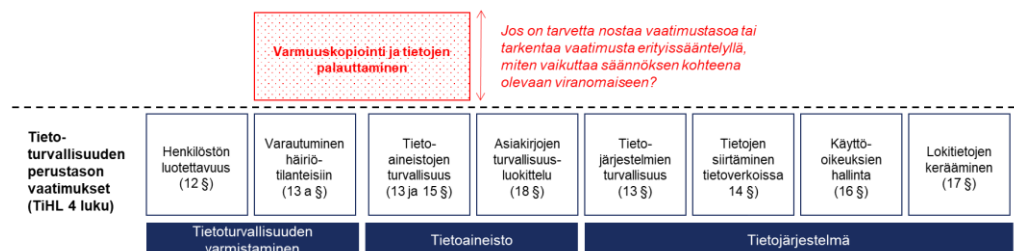
Tietoturvaluustoimenpiteet ja –vaatimukset

Tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjen tietoturvaluustoa koskevien vaatimusten vai-
kutusten arviointi on keskeistä erityisesti, kun säännöshdotukset kohdistuvat:

- viranomaisen tehtävään tavalla, joka edellyttää viranomaista käsittelemään sa-
lassa pidettävää tai turvaluokiteltavaa tietoa
- viranomaisen oikeuteen saada salassa pidettäviä tai turvaluokiteltuja tietoja toi-
silta viranomaisilta
- yhteisissä tietovarannoissa ylläpidettäviin tietoihin ja tietovarannon tietojen yl-
läpidon vastuisiin
- yhteisissä tietojärjestelmissä käsiteltäviin tietoihin ja tietojen käsittelyn vastui-
siin tiedon hyödyntäjän ja palvelun tuottajan välillä

Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetty tietoturvaluustovaatimukset on tullut myös mui-
den kuin valtion virastojen ja laitosten toteuttaa 1.1.2023 mennessä. Tämän vuoksi
sääntelyn vaikutusten arvioinnissa voidaan lähteä olettamuksesta, että arviointi kohdis-
tuu sellaisten vaatimuksien vaikutuksiin, joilla tietoturvaluustun tasoa korotetaan tai
tiedonhallintalaissa säädettyjä vaatimuksia tarkennetaan tai täydennetään.

Kuvio 23. Esimerkki säännösten vaikutukset tietoturvaluusvaatimuksiin



Käytännössä tietoturvasäännösten vaikutusten arviointi kohdistuu niihin toimenpiteisiin, joilla viranomainen toteuttaa laissa säädettyjä tietoturvaluusvaatimuksia. Tällöin vaikutukset arvioidaan, arvioimalla ensin säännösehdoituksen aiheuttamat muutokset viranomaisten tiedonhallintaan, tietojenkäsittelyyn, tietojärjestelmiin ja tietoaineistoihin kohdistuviin riskeihin. Riskiarvioinnin perusteella voidaan arvioida muutoksia viranomaiselta edellytettuihin toimenpiteisiin ja muutoksen vaikutusta.


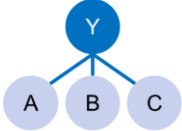
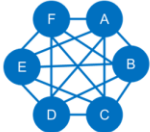
Esimerkiksi, jos viranomaisen tehtäviä suunnitellaan muutettavaksi siten, että aiemmasta poiketen tehtävä edellyttää salassa pidettävien tietojen käsittelyä, tulevat tiedonhallintalain luotettavuutta edellyttävien tehtävien varmistamista (12 §), tietojen siirtämistä tietoverkoissa (14 §) sekä mahdollisesti tietojen turvaluusluokittelua (18 §) koskevat vaatimukset sovellettavaksi viranomaiseen. Tällöin ehdotuksen vaikutukset kaikkien sääntelyn kohteena olevien viranomaisten on käytännössä muutettava tietoturvaluustoimenpiteensä vastaamaan laissa säädettyjä vaatimuksia.

Mikäli sääntelyehdotuksen kohteena on esimerkiksi salassa pidettävien tietojen saantia koskevan oikeuden muodostaminen viranomaiselle, jolla oikeutta ei aiemmin ole ollut, edellyttää tietojen luovuttaminen sekä tiedon luovuttavaa viranomaista, että tietoja saava viranomaista varmistamaan tietojen siirtämisen turvaluus (14 §) sekä mahdollisesti muuttamaan tietojärjestelmien käytöstä ja tietojen luovutuksissa kerättäviä lokitietoja. Tiedot luovuttavan viranomaisen on mahdollisesti sääntelyn vaikutuksesta myös toteutettava tietojärjestelmiinsä tekniset varmistukset, joilla se tapauskohtaisesti voi arvioida teknisten rajapintojen avulla toteutettavien luovutusten tarpeellisuuden tai välttämättömyyden tietojen saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi (22.2 §).

Tietovarantojen hyödyntäminen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Tietovarantojen välisen tietojen luovuttamisen toteutustavalla on myös merkitystä tietovarantojen yhteentoimivuuteen. Erilaiset toteutustavat edellyttävät säännöstä valmistelevaan ministeriötä tunnistamaan arviointikohteet eri tavoin.

Kuvio 24. Esimerkki eri tavoilla toteutettavan tietojenvaihdon vaikutusten arvioinnista

Toteutustapa	Säätelytapa	Vaikutukset	Arviointikohteet
Kahdenvälinen <i>(toteutustapa sovitaan viranomaisen kesken)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Tietojen saantioikeus toiselta viranomaiselta Tietojen luovutusvelvollisuus toiselle viranomaiselle 	<ul style="list-style-type: none"> Nykyisiin tiedonsaantioikeuksiin Tietovarantojen hyödyntämiseen Kahdenvälistä tietojen vaihtoa koskeviin vaatimuksiin 	<ul style="list-style-type: none"> Tietoja luovuttava viranomainen (1) Tietoja saava viranomainen (1)
Yhteinen palvelu/-tietovaranto <i>(yhteinen palvelu/-tietovaranto määrittää toteutustavan)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Yhteisen palvelun/tietovarannon ylläpito Yhteisen palvelun/tietovarannon käyttövelvollisuus Oikeus käyttää / saada tietoja tietovarannosta 	<ul style="list-style-type: none"> Nykyisiin tiedonsaantioikeuksiin Tietovarannon hyödyntämiseen Tietovarannon käyttöä tai sen tietojen ylläpitoa koskeviin vaatimuksiin 	<ul style="list-style-type: none"> Yhteinen palvelu/tietovaranto (1) Yhteistä palvelua/tietovarantoa käyttävät (2 – n)
Usean viranomaisen välinen <i>(toteutustapa määrittyy viranomaiskohtaisesti)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Tietojen saantioikeus usealta viranomaiselta Tietojen luovutusvelvollisuus usealle viranomaiselle 	<ul style="list-style-type: none"> Nykyisiin tiedonsaantioikeuksiin Tietovarantojen hyödyntämiseen Usean viranomaisen välistä tietojen vaihtoa koskeviin vaatimuksiin 	<ul style="list-style-type: none"> Kaikki tietoja luovuttavat viranomaiset (2 – n) Kaikki tietoja saavat viranomaiset (2 – n)

Tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskeva sääntely voi kohdistua tietojen luovuttamisessa käytettyihin menettelyihin, luovutettavien tietojen muotoon ja esitystapaa tai tietojen luovutustapaan ja tietojen luovuttamisen edellyttämään tiedonsiirtoon. Myös tietojen vaihdossa käytettäviä yhteisiä tietovarantoja koskevalla sääntelyllä on vaikutuksia yhteentoimivuuteen. Mainitun lisäksi yhteentoimivuudelle edellytyksiä luodaan tiedonsaantioikeuksia sekä tietojen luovuttamista koskevilla säännöksillä.

Sääntösten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle aiheuttamien vaikutusten arvioinnissa ministeriö voi hyödyntää, tiedonhallintayksiköiden tavoin, Eurooppalaisten yhteentoimivuuksiperiaatteiden tarjoamaa jäsenyystapaa.

Kuvio 25. Säätelyehdotuksen vaikutukset tietovarantojen yhteentoimivuuteen

Tietoja vastaanottava tietovaranto

EIF	Sääntelykohde	Muutos	Vaikutus
Oikeus tietoon	Tiedonsaantioikeudet	Miten ehdotus muuttaa tiedonsaantioikeuksia?	Mikä on muutoksen vaikutus?
Menettelytietojen saamiseksi	Tietojen luovutusmenettelyt / tietojen ylläpitomenettelyt	Miten ehdotus muuttaa menettelyjä?	Mikä on muutoksen vaikutus?
Luovutettavat tiedot	Luovutettavat tiedot ja tietojen tietomääritykset (mm. tietorakenteet)	Miten ehdotus muuttaa tietojen luovutuksessa käytettyjä tietoja ja tietomäärityksiä?	;Mikä on muutoksen vaikutus?
Tietojen luovutustapa (tekniikka)	Tietojen luovutustapa (tekninen rajapinta, katseluyhteys) ja/tai tiedonsiirtotapa	Miten ehdotus muuttaa tietojen luovutustapaa ja tiedonsiirtotapaa?	Mikä on muutoksen vaikutus?

Tietoja luovuttava tietovaranto

Tietovarantojen yhteentoimivuuden arvioinnissa ministeriön on hyvä arvioida sääntelyn vaikutusta sille tiedonhallintalain 22.3 §:ssä säädettyyn ohjausvelvollisuuteen. Jos sääntelykohtaan on usean viranomaisen välinen tietojen luovuttaminen, tulee ministeriön ohjata lain edellyttämää kehitystä tavalla, joka varmistaa riittävän yhteentoimivuuden luovutuksen kohteena olevien tietojen osalta.

Sääntelyn välillisten vaikutusten arviointi

Tiedonhallintaan kohdistuvan muutoksen vaikutusten arvioinnissa on syytä tunnistaa myös välilliset vaikutukset, joita sääntely mahdollisesti aiheuttaa viranomaisen tiedonhallinnalle. Yleensä välillinen vaikutus muodostuu siitä, että ehdotettu sääntely luo uusia, muualla laissa säädettyjä velvollisuuksia.

Tiedonhallintalaissa säädetystä saattaa muodostua välillisiä vaikutuksia esimerkiksi seuraavan kaltaisissa tilanteissa:

- tiedonsaantioikeuden muodostaminen tietoja saavalle viranomaiselle saattaa edellyttää tietoa luovuttavaa viranomaista toteuttamaan tietojen luovutus teknisellä rajapinnalla (TiHL 22.1 §)
- tiedonsaantioikeuden muodostaminen tietoja saavalle viranomaiselle saattaa muodostaa teknisellä rajapinnalla luovutettavia tietoja koskevien edellytysten täytyessä viranomaiselle kiellon pyytää asiakkaalta todistuksia tai otteita (TiHL 20.2 §)

- viranomaisen tietoaineiston säätäminen pysyvästi säilytettäväksi tai arkistoitavaksi muodostaa viranomaiselle velvollisuuden muuttaa sille muussa kuin sähköisessä muodossa saapunut asiakirja sähköiseen muotoon (TiHL 19.1 §)
- usean viranomaisen välisestä tietojen luovuttamisesta säätäminen saattaa muodostaa toimialasta vastaavalle ministeriölle velvollisuuden määrittellä tietojen luovuttamisessa käytettävät tietorakenteet (TiHL 22.3 §)
- viranomaisen tehtäväksi säädetty tiettyjen tietoaineistojen ylläpito saattaa muodostaa viranomaiselle velvollisuuden yksilöidä tietoaineistot ja rekisteröidä niistä muodostettavat asiakirjat (TiHL 27 §)

Arvioinnissa hyödynnettävät tietopohja

Säännösten valmistelun yhteydessä toteuttavan tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnissa on syytä hyödyntää kattavasti olemassa olevia ja ylläpidettyjä tietoaineistoja. Tiedonhallintalautakunnan suosituksissa esitetään esimerkkejä toimenpiteistä ja käytännöistä, joilla viranomaisten toteuttavat tiedonhallintalaissa säädettyjä vaatimuksia. Valtiovarainministeriön ylläpitämä tiedonhallintakartta tarjoaa perustietoa tietovarannoista ja tietojen luovutuksista laissa säädettyssä muodossa.

Kuvio 26. Muutosvaikutusten arvioinnissa hyödynnettäviä tietoaineistoja

Tiedonhallintalautakunnan suositukset	Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan suositukset. Esimerkkejä ja käytäntöjä tiedonhallintalaissa säädettyjen menettelytapojen ja vaatimusten toteuttamiseksi (vm.fi/tiedonhallintalautakunta).
Tiedonhallintakartta	Valtiovarainministeriön ylläpitämällä tietoaineisto, jossa esitetään voimassa olevasta sääntelystä muodostettu kuva julkisen hallinnon tietovarannoista ja tietojenluovutuksista sekä tiedoista vastaavista ja niitä hyödyntävistä toimijoista (www.tutkihallintoa.fi/tiedonhallintakartta/)
Tiedonhallintamallit	Tiedonhallintayksiköiden (valtion virastot ja laitokset, kunnat ja kuntayhtymät, hyvinvointialueet, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, korkeakoulut) ylläpitämät tiedot prosesseista, tietovarannoista, tietojärjestelmistä ja näihin liittyvistä vastuista sekä tietoturvallisuustoimenpiteistä: pyydettyä erikseen tiedonhallintayksiköiltä vaikutustenarviointitarkoituksiin
Asiakirjajulkisuus-kuvaukset	Tiedonhallintayksiköiden ylläpitämät kuvaukset niiden asiarekisteriin kuuluvia tietoja sisältävistä tietojärjestelmistä, tietojen antamisesta vastaavista viranomaisista, tietojärjestelmien sisältämistä tietoaineistoista, hakutekijöistä, joilla asiakirjoja on mahdollista hakea sekä tietoaineistojen saatavuudesta teknisellä rajapinnalla: julkaistu ao. tiedonhallintayksikön verkkosivuilla

Tiedonhallintayksiköiden tiedonhallintamallit muodostavat säännösvalmistelusta vastaavalle ministeriölle erinomaisen tietopohjan arvioida ehdotuksensa vaikutuksia. Tiedonhallintamallissa kuvatut toimintaprosessit, niissä hyödynnettävät tietoaineistot ja tietovarannot sekä tietojen käsittelyssä käytettävät tietojärjestelmät näistä vastaavine vi-

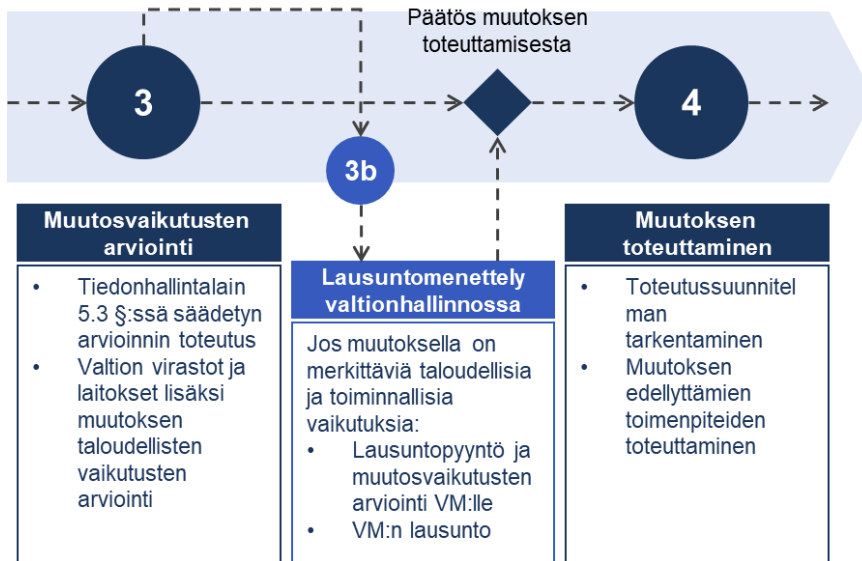
ranomaisineen, antaa olennaisen perustiedon nykytilasta, jota vasten muutoksen vaikutuksia peilataan. Ministeriöt voivat pyytää sääntelyehdotusten kohteena olevilta viranomaisilta tietoja niiden tiedonhallintamallista säännösten valmistelutarkoituksiin. Myös tiedonhallintalain 28 §:ssä säädetyt asiakirjajulkisuuskuvaukset muodostavat luotettavaa tausta-aineistoa sääntelyn vaikutusten arvioimiseksi. Tiedonhallintayksikön verkkosivuilta löytyvät asiakirjajulkisuuskuvauksen antavat tietoja viranomaisten tiedonhallinnan nykytilasta erityisesti, kun kyse on asiakirjajulkisuuteen vaikuttavien säännösten vaikutusten arvioinnista.

5.2 Muutosten arviointi tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetyssä lausuntomenettelyssä

Tiedonhallintayksiköiden toteuttamalla muutosvaikutusten arvioinnilla on välillinen liitymä tiedonhallintalain 9 §:ssä säädettyyn lausuntomenettelyyn. Säännöksen mukaan valtion virastojen ja laitosten on toimitettava valtiovarainministeriölle 5 §:n 3 momentin ja 8 §:n 1 momentin perusteella tehty arviointi **tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvasuutta** koskevaa lausuntoa varten, kun arvioidulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia.

Lausuntomenettelyllä pyritään varmistamaan, että valtionhallintoon ja julkisen hallinnon yhteiseen käyttöön kehitettävissä tietovarannoissa olisi huolehdittu semanttisesta yhteentoimivuudesta ja tehokkaasta tietojen hyödyntämisestä ja että tietojärjestelmien yhteentoimivuus, tietoturvasuus ja yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen käyttö olisi otettu huomioon asianmukaisella tavalla.

Kuvio 27. Tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetty lausuntomenettely valtionhallinnossa



Lausuntomenettelyn vaikuttavuus edellyttää, että tiedonhallintayksikköinä toimivat valtion virastot ja laitokset kiinnittävät erityistä huomioita tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjen tietoturvasuoritusvaatimusten, 22-24 §:ssä säädettyjen tietovarantojen yhteentoimivuutta koskevien vaatimusten sekä 20 §:ssä säädettyjen tietovarantojen hyödyntämistä koskevien vaatimusten arviointiin.

Lisätietoa lausuntomenettelystä valtionhallinnossa valtiovarainministeriöstä (<https://vm.fi/tiedonhallintalain-lausuntomenettely>)

Sanasto

Termi	Määritelmä	Lähde
asiakirjajulkisuuskuvaus	tietovarannon tai asiarekisterin kuvaus, jonka tarkoituksena on avustaa kansalaista kohdistamaan tietopyyntönsä	Suositus asiakirjajulkisuuskuvauksen laatimisesta
asianhallinta	julkishallinnossa vakiintunut menetelmä viranomaisen asioiden ja niihin liittyvien asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen käsittelyn ja (elinkaaren) hallinnan suunnitelmalliseksi ja yhtenäiseksi ohjaamiseksi, toteuttamiseksi ja seuraimiseksi eri toimintaprosesseissa	Suositus asiainkäsittelyn metatiedoista (Sanastot-työkalu)
asiarekisteri	rekisteri vireille pannuista asioista, näiden käsittelyvaiheista ja niihin liittyvistä asiakirjoista	Suositus asiainkäsittelyn metatiedoista (Sanastot-työkalu)
automaattinen ratkaisumenettely	toimintaprosessi, jossa asia ratkaistaan hallintolain (434/2003) 53 e §:ssä tarkoitetulla tavalla automaattisesti	Tiedonhallintalain määritelmät (Sanastot-työkalu)
EIF	European Interoperability Framework, Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet	https://ec.europa.eu/isa2/eif_en/
kokonaisarkkitehtuuri	organisaation tai muun kohteena olevan kokonaisuuden rakenne ja kyseisen rakenteen kuvaus, jota käytetään toiminnan kehittämisessä	Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurisanasto (Sanastot-työkalu)
henkilörekisteri	mikä tahansa jäseneltyjä henkilötietoja sisältävä tietojoukko, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu	Tietosuojasetus, EU 2016/679
tekninen rajapinta	sähköisen tietojenvaihdon mahdollistava tiedonsiirtotarkaisu kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä	Tiedonhallintalaki (906/2019)
tiedonhallinta	viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvat toimet ja tietoturvasuostimenpiteet viranomaisen tietoaisteiden, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaisteihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaisteiden tallentamisesta ja muista käsittelytavoista	Tiedonhallintalaki (906/2019)
tiedonhallintamalli	Tiedonhallintayksikön toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevä ja kuvaava kuvaus	Tiedonhallintalaki (906/2019)
tiedonhallintayksikkö	viranomaisen, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti	Tiedonhallintalaki (906/2019)

tiedonohjaus	tiedon käsittelyn ohjaaminen tietojärjestelmässä perustuu SÄHKE2:ssa tiedonohjaukseen, joka tarkoittaa tietojärjestelmään laadittavaa metatietomäärittystä (tiedonohjaussuunnitelma eli TOS, aiemmin myös eAMS) ja siihen perustuvia käsittelysääntöjä	Suositus asiankäsittelyn metatiedoista
tietoaineisto	asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuva tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvä tietokokonaisuus	Tiedonhallintalaki (906/2019)
tietojärjestelmä	tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuva kokonaisjärjestely	Tiedonhallintalaki (906/2019)
tietoturvallisuustoimenpide	tietoaineistojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistaminen hallinnollisilla, toiminnallisilla ja teknisillä toimenpiteillä	Tiedonhallintalaki (906/2019)
tietovaranto	viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävä kokonaisuus, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti	Tiedonhallintalaki (906/2019)
tietovarantojen yhteentoimivuus	tietojen hyödyntäminen ja vaihto eri tietojärjestelmien välillä siten, että tietojen merkitys ja käytettävyys säilyvät	Tiedonhallintalaki (906/2019)
TOGAF	The Open Group Architecture Framework	https://www.opengroup.org/
toimintaprosessi	viranomaisen asiankäsittely- tai palveluprosessi	Tiedonhallintalaki (906/2019)
viranomainen	viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetut viranomaiset	Tiedonhallintalaki (906/2019)
viranomaisen asiakirja	viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsitteilyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa	Tiedonhallintalaki (906/2019)

Liitteet

1. Muutosvaikutusten arviointitarpeen arviointi (.docx)
2. Muutosvaikutusten arviointi (.docx)
3. Muutosvaikutusten arviointitaulukko (.xlsx)

Lähteet